

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

**Механизмы управления государственными
природоохранными расходами в отдельных странах
ОЭСР**



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР – это уникальный форум, в котором совместно работают правительства 30 демократических государств, обращаясь к экономическим, социальным и экологическим вызовам глобализации. ОЭСР также находится в центре усилий, направленных на то, чтобы понять и помочь правительствам адекватно реагировать на новые достижения и проблемы, такие, как корпоративное управление, информационная экономика и старение населения. Организация обеспечивает условия для того, чтобы правительства могли сравнивать свой политический опыт, искать ответы на общие проблемы, выявлять хорошую практику и работать в области координации внутренней и внешней политики.

Государствами-членами ОЭСР являются Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Япония. В работе ОЭСР принимает участие Комиссия Европейских Сообществ.

Издательство ОЭСР занимается распространением статистических данных, собранных Организацией, и исследований по экономическим, социальным и экологическим проблемам, а также конвенций, руководящих принципов и стандартов, одобренных ее членами.



СРГ ПДООС

СРГ ПДООС – Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы – была создана в 1993 году на Министерской Конференции «Окружающая среда для Европы», проходившей в Люцерне, Швейцария. Секретариат Специальной рабочей группы был организован в ОЭСР как структурное подразделение Центра сотрудничества со странами, не являющимися членами ОЭСР. С момента своего создания СРГ ПДООС доказала, что является гибким и практичным инструментом предоставления поддержки политическим и институциональным реформам в странах региона. После Министерской конференции в Орхусе в 1999 году усилия СРГ ПДООС были перенаправлены на страны Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности СРГ ПДООС можно найти на Интернет-странице Специальной рабочей группы: www.oecd.org/env/eap

Данная публикация также доступна на английском языке под названием:

Mechanisms for Managing Public Environmental Expenditure in Selected OECD Countries

© OECD 2006

Эта публикация не может быть воспроизведена, скопирована, передана или переведена без письменного разрешения. Заявки нужно направлять в Издательство ОЭСР: rights@oecd.org или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. Разрешение на фотокопирование части этой публикации следует направлять в Centre Français d'exploitation du droit de copie, 20 rue de Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный доклад основан на результатах работ, проведенных в рамках деятельности Специальной рабочей группы по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС), секретариатом которой является Директорат по охране окружающей среды ОЭСР. В своей деятельности СРГ ПДООС уделяет особое внимание поддержке реформ природоохранной политики и институциональных реформ в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Доклад является одним из ряда проектов в области финансирования охраны окружающей среды в странах ВЕКЦА, направленных на подготовку руководящих указаний для правительств стран региона по оптимальному использованию доступных ресурсов и по привлечению дополнительных финансовых ресурсов для природоохранных стратегий и проектов.

В докладе представлены различные институциональные варианты для управления программами государственных природоохранных расходов на примере сектора водоснабжения и канализации в четырех странах ОЭСР: Австрии, Бельгии (Фландрия), Франции и Германии. Для анализа использовали "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами (УГПР)" - разработанную ОЭСР структурную основу для проведения обзоров деятельности по охране окружающей среды.

В докладе преследуются две основные цели: применить "Образцы лучшей практики УГПР" для целей обзора программ управления государственными природоохранными расходами в отдельных странах ОЭСР и определить ценный опыт, особенно для стран с переходной экономикой.

Приведенный в докладе анализ преимущественно основывается на результатах теоретических исследований, включая анализ опубликованных источников, официальной правительственной информации и открытых данных. Были также проведены собеседования с профильными должностными лицами и сотрудниками различных институтов четырех стран (см. более подробные сведения в Приложении Е: "Список опрошенных экспертов").

Большинство использованных в этом докладе данных отражают ситуацию по состоянию на конец 2004 г. По возможности, использовались также и более свежие данные (2005 г.). Все финансовые показатели в докладе были пересчитаны в евро с использованием официальных обменных курсов Европейского центрального банка.

Первый вариант проекта доклада был подготовлен Ecologic (Институт международной и европейской природоохранной политики - Германия), консультантами Николь Кранц, Мартином Обермайером и Андреасом Крамером, под надзором Нелли Петковой - менеджера проекта от Отдела охраны окружающей среды и глобализации Директората по охране окружающей среды ОЭСР. Британский департамент охраны окружающей среды, продовольствия и сельских районов предоставил финансовую поддержку для подготовки доклада.

Значительную помощь в редактировании доклада оказали Ксавьер Лефлев (Руководитель Программы природоохранного финансирования отдела охраны окружающей среды и глобализации) и Брендан Гиллеспи (руководитель отдела охраны окружающей среды). Отдельные главы доклада редактировали Ян Лоранс (Agence de l'eau Seine-Normandie - Франция), Раф Беллерс (компания Aquafin)

и Лео Ван Гизель из фонда MiNa Агентства по охране окружающей среды Фландрии (оба из Бельгии). Австрийское ситуационное исследование редактировали Микаэл Аумер и Готтфрид Ламерс из Федерального министерства сельского хозяйства, лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водного хозяйства Австрии. Карла Бертуцци оказывала статистическую помощь при подготовке доклада, а Клер Корнфут предоставляла техническую поддержку. Мы весьма признательны всем, кто внес свой вклад в подготовку доклада.

Представленные в докладе мнения отражают точки зрения авторов и не обязательно совпадают с позицией ОЭСР или стран-членов организации.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	8
1 ВВЕДЕНИЕ	15
2 АВСТРИЯ	18
2.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации. 18	
2.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов..... 19	
2.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР 31	
3 БЕЛЬГИЯ (ФЛАНДРИЯ)	37
3.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации. 37	
3.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов..... 38	
3.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР 46	
4 ФРАНЦИЯ	51
4.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации. 51	
4.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов..... 52	
4.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР 60	
5 ГЕРМАНИЯ (НОВЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗЕМЛИ)	66
5.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации. 66	
5.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов..... 67	
5.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР 74	
6 ЛИТЕРАТУРА	80
ПРИЛОЖЕНИЯ	84
А: Общие данные по отобранным странам..... 84	
В: Контрольные таблицы для оценки соответствия образцам лучшей практики УГПР..... 85	
С: Резюме ключевых аспектов программ государственных природоохранных расходов..... 90	
D: Профильные директивы ЕС 97	
Е: Список опрошенных экспертов..... 100	

Таблицы

Таблица 2.1. Финансирование проектов министром охраны окружающей среды в секторе водоснабжения и канализации (2002 г).....	26
Таблица 2.2. Государственное финансирование в соответствии с Законом о помощи для целей охраны окружающей среды.....	27
Таблица 2.3. Источники поступлений для сектора водоснабжения и канализации (2001-2004 гг) 29	
Таблица 3.1. Проектный портфель компании Aquaфин (текущие и запланированные проекты)	43
Таблица 3.2. Средства из фонда MiNa, выделенные компании Aquaфин и на муниципальные канализационные сети (млн. евро)	44
Таблица 4.1. Инвестиционные проекты, которые финансировались водными агентствами, в рамках 7-й и 8-й инвестиционных программа (млн. евро).....	57
Таблица 4.2. Загрязнители, которые учитываются при начислении платежей за загрязнение	58
Таблица 4.3. Описание платежей за водозабор и загрязнение воды	58
Таблица 4.4. Средняя структура цены на воду во Франции (1998 г.)	59
Таблица 5.1. Расчетная потребность в инвестициях для новых федеральных земель на период до 2000 г. (млн. евро)	68
Таблица 5.2. Финансирование в рамках программы кредитов для местных органов власти (октябрь 1990 г. - июнь 1993 г.)	72

Рисунки

Рисунок 1. Институциональная структура государственных природоохранных расходов в секторе водоснабжения и канализации Австрии	23
Рисунок 2. Институциональная структура для государственных природоохранных расходов в секторе водоснабжения и канализации (Фландрия)	41
Рисунок 3. Институциональная структура государственных природоохранных расходов в секторе водного хозяйства Франции	55

Вставки

Вставка 1. Основные элементы программы - Австрия	36
Вставка 2. Основные элементы программы – Бельгия (Фландрия)	50
Вставка 3. Основные элементы программы - Франция	65
Вставка 4. Основные элементы программы - Германия.....	79

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

ANIMAL		Администрация по вопросам охраны окружающей среды, природы и водного хозяйства (Фландрия, Бельгия)
bln	млрд.	Миллиард
BOD	БПК	Биологическая потребность в кислороде
COD	ХПК	Химическая потребность в кислороде
EAP	ПДООС	Программа действий по охране окружающей среды
EAP Task Force	СРГ ПДООС	Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы
ЕС		Европейская комиссия
EIB	ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ERDF	ЕФРР	Европейский фонд регионального развития
EU	ЕС	Европейский Союз
EU UWWTD		Директива ЕС по очистке городских стоков
EU WFD		Рамочная директива ЕС по воде
EUR		евро
FRG	ФРГ	(бывшая) Федеративная Республика Германия
GDR	ГДР	(бывшая) Германская Демократическая Республика
KfW		Bank Kreditanstalt fur Wiederaufbau (Германский банк реконструкции)
KPC		Kommunalkredit Public Consulting
mg/l	мг./л.	Миллиграмм на литр
mln	млн.	Миллион
OECD	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
p.e.		Эквивалентное число жителей
PEEM	УГПР	Управление государственными природоохранными расходами
PPP		Принцип "загрязнитель платит"
PPP		Частно-государственное партнерство
SDAGE		Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux de France (Генеральные планы развития водного хозяйства Франции)
UN	ООН	Организация объединенных наций
VAT	НДС	Налог на добавленную стоимость
VMH		Vlaamse Milieuholding (Фламандское агентство природоохранных инвестиций)
VMM		Vlaamse Milieumaatschappij (Фламандское агентство по охране окружающей среды)
VWZ		Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij (Фламандская компания водоочистки)
VZK		Waterzuivering Maatschappij van het Kustbekken (Компания водоочистки прибрежного бассейна)
WHO	ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

РЕЗЮМЕ

Ключевые аспекты ситуационных исследований

В данном докладе анализируются отдельные программы государственных расходов для поддержки природоохранных инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и канализации в четырех странах ОЭСР: Австрии, Бельгии (Фландрия), Франции и Германии. Были отобраны программы, использующие различные подходы к управлению государственными расходами для инвестиций в водный сектор. В рамках исследования основное внимание уделяется механизмам управления государственной помощью как на национальном (Австрия), так и на субнациональном уровнях (Бельгия, Франция и Германия). При отборе конкретных ситуационных исследований особое внимание обращали на соответствие программ расходов национальной природоохранной и экономической политике, а также на потенциальную возможность для использования образцов лучшей практики в странах с переходной экономикой.

В каждом ситуационном исследовании рассматриваются следующие вопросы: историческое развитие системы государственного финансирования инвестиций в водоснабжение и канализацию в стране; описание правовой и институциональной базы для управления программой; источники поступлений и направления расходования средств; структурная основа планирования, включая распределение ролей и обязанностей, критерии приемлемости, приоритеты, предлагаемые финансовые продукты, аудит и контроль, меры для обеспечения прозрачности, подотчетности и эффективности; а также вопросы и меры обеспечения соответствия правилам ЕС для государственной помощи. Для оценки деятельности в рамках каждой программы проводился объективный анализ с использованием таких параметров как: природоохранная эффективность, налогово-бюджетная дисциплина и эффективность управления. В качестве структурной основы для такой оценки использовали *"Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами"* (УГПР)¹.

Образцы лучшей практики УГПР были разработаны ОЭСР, чтобы помочь правительствам в разработке, реализации и пересмотре программ государственных природоохранных расходов. Кроме того, они дают институтам, которые управляют государственными средствами, структурную основу, помогающую оценить деятельность таких программ в соответствии с признанными международными стандартами. Страны-члены ОЭСР приняли *"Образцы лучшей практики УГПР"* в качестве рекомендаций Совета ОЭСР² для своей деятельности в области управления государственными природоохранными расходами.

Данный доклад преследует две основные цели:

- Проверить на практике применимость *"Образцов лучшей практики УГПР"* для оценки деятельности отдельных программ управления государственными природоохранными расходами ОЭСР; и

¹ См. *"Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами"*, (С(2006)84).

² В состав Совета ОЭСР входят послы, представляющие в организации 30 стран-членов. Совет является основным принимающим решения органом ОЭСР. Рекомендации Совета ОЭСР не являются юридически обязательными для стран-членов, но принятие рекомендаций странами-членами ОЭСР свидетельствует об их готовности такие рекомендации реализовать.

- Изучить различные институциональные структуры для управления государственными программами расходов в секторе водоснабжения и канализации и извлечь уроки для стран с переходной экономикой в области разработки таких программ.

В **ситуационном исследовании для Австрии** показана роль, которую играет коммерческий банк в управлении федеральной схемой государственных природоохранных расходов в стране. В 1993 г. правительство Австрии передало ответственность за управление программой субсидий для инфраструктуры водоснабжения и канализации банку *Kommunalkredit Austria GmbH*, который специализировался в области управления государственными финансовыми ресурсами. До 1993 г. правительство непосредственно предоставляло бенефициарам кредиты через Экологический фонд. В ситуационном исследовании подробно рассматриваются причины для передачи управления фондом коммерческому банку и перехода от кредитов к грантам, а также система контроля деятельности банка *Kommunalkredit*.

В **ситуационном исследовании для Бельгии** основное внимание уделяется институциональной схеме, которую выбрали во Фландрии для управления государственной инвестиционной программой для очистки стоков на региональном уровне. Эта институциональная схема включает частно-государственное партнерство. Агентство-исполнитель (компания *Aquaфин*) отвечает за реализацию инвестиционной программы, строительство и эксплуатацию канализационной инфраструктуры в регионе. После завершения срока действия соглашения об управлении между агентством-исполнителем и правительством Фландрии (2020 г.), все активы будут безвозмездно переданы правительству Фландрии. До последнего времени, компания *Aquaфин* сталкивалась с проблемами обеспечения целевых показателей качества воды, которые предусматривались в соглашении с правительством. Для улучшения ситуации и обеспечения эффективной работы компании *Aquaфин* в этом отношении применили новую структуру стимулов и более целенаправленный мониторинг.

В **ситуационном исследовании для Франции** представлен подход комплексного управления речными бассейнами. Шесть водных агентств (*Agences de l'eau*) представляют основные речные бассейны страны. Каждое агентство отвечает за водное хозяйство в конкретном речном бассейне, получает поступления от платежей за загрязнение и за водоотбор, а также принимает решения по распределению поступлений для инвестиций в водную инфраструктуру в соответствующей зоне. Основными бенефициарами этой системы являются муниципалитеты, но поддержка предоставляется также промышленности и фермерам. Эта система основывается на принципе взаимной солидарности на уровне бассейна, который означает, что поддержку могут получить все стороны, вносящие свой вклад в систему.

В **ситуационном исследовании для Германии** рассматривается схема федеральных субсидий для поддержки инвестиций в сектор водоснабжения и канализации в новых федеральных землях Германии (бывшая ГДР). Эта схема, включающая кредиты для местных властей и работающая под управлением принадлежащего государству банка *KfW*, была введена в действие сразу же после объединения Германии в 1990 г. и впоследствии свернута в 1993 г. Основной целью этой программы (которая была одним из компонентов более широкой программы регионального развития) было повышение качества воды в новых федеральных землях до уровня стандартов старых федеральных земель (бывшая Западная Германия).

Основные результаты и выводы

Насколько возможно, деятельность в рамках этих четырех программ оценивали по показателям природоохранной эффективности, налогово-бюджетной дисциплины и эффективности управления. Сравнительный обзор ключевых аспектов этих программ по основным критериям представлен в Приложении С. Анализ показывает, что отобранные программы в значительной степени отвечают

требованиям "Образцов лучшей практики УГПР". Ниже приводятся некоторые основные результаты анализа:

Соответствие "Образцам лучшей практики УГПР" с точки зрения природоохранной эффективности

- В целом, все четыре программы имеют четко определенные природоохранные цели и календарные планы для их достижения (эти цели часто увязаны с требованиями водных директив ЕС). Цели обычно сформулированы как уровни подключения к сетям водоснабжения и канализации или в виде конкретных стандартов удаления загрязнителей. Если такие показатели не достигаются (как в случае с компанией Aquaflin во Фландрии), то правительство вводит более жесткие критерии эффективности и проводятся новые переговоры по условиям контракта. Сейчас, выплаты для компании Aquaflin увязаны с тем, как агентство обеспечивает достижение целевых показателей качества воды, установленных правительством Фландрии. В Австрии, если не достигаются установленные результаты, к исполнителю проекта применяются санкции.
- Такие программы государственных расходов обычно преследуют также и более широкие экономические и социальные цели. В Австрии, например, такой целью является поддержание тарифов на воду на социально приемлемом уровне, а в Германии - экономическое развитие новых федеральных земель. В спешке, которой сопровождалось объединение Германии, некоторые из ранних схем субсидирования (включая и ту схему, которая рассматривается в докладе) были лишены тщательно продуманной структуры планирования и надежно определенных финансовых показателей, что привело к серьезным проблемам и даже к чрезмерному субсидированию сектора водоснабжения и канализации.
- Предоставляемые в рамках этих программ субсидии являются дополнительными по отношению к другим инструментам природоохранной политики. В случае Франции и Фландрии, такие экономические инструменты как платежи за загрязнение и за водоотбор играют очень важную роль в финансировании сектора водоснабжения и канализации. С другой стороны, платежи пользователей в Германии были доведены до уровня полной окупаемости затрат в соответствии с принципом "пользователь платит". Благодаря повышению платы пользователей уровень потребления воды в новых федеральных землях сейчас один из самых низких в мире.
- В целом, в рамках всех четырех программ требуют предоставления подробной количественной и качественной информации/данных для проектных предложений, которые подаются для получения финансирования. Доступная информация не позволяет достоверно установить, играет ли эффективность затрат (удельные затраты на достижение природоохранного эффекта в течение жизненного цикла) важную роль в отборе индивидуальных проектов. Однако, государственная поддержка предоставляется исключительно для покрытия инвестиционных затрат и она обычно покрывает менее 100% от общей стоимости проекта.

Соответствие "Образцам лучшей практики УГПР" с точки зрения налогово-бюджетной дисциплины

- Целевое выделение поступлений для инвестиций в сектор водоснабжения и канализации является обычной практикой во всех четырех странах. В Австрии, например, негативные последствия целевого выделения средств пытаются свести к минимуму при помощи Закона о бюджетном выравнивании, который требует переоценки потребностей в государственной поддержке каждые 4 года.
- Все четыре программы регулярно проверяются внешними и внутренними аудиторами. От менеджеров программ требуется отчетность о деятельности и открытие информации для

общественности. В соглашения между правительствами и агентствами-исполнителями обычно включаются соответствующие положения об обеспечении достижения целевых показателей программы и об ответственности менеджеров программы за принимаемые ими решения.

- В большинстве стран сбор поступлений и государственные закупки четко отделены от профессионального управления расходами. Фландрия представляет собой особый случай, там одно агентство - компания Aquafin - отвечает не только за управление расходами, но и за закупки и инвестиции, а также за эксплуатацию и обслуживание всех станций очистки стоков на региональном уровне.

Соответствие "Образцам лучшей практики УГПР" с точки зрения эффективности управления

- Во всех четырех странах обязанности по повседневному управлению программами расходов отделены от планирования и разработки политики. В этих случаях за определение правил программы расходов отвечает правительство (за исключением Франции, где эту роль выполняют речные бассейновые комитеты). Управление программой расходов осуществляет профессиональное агентство-исполнитель, не входящее в структуру правительства.
- Все агентства-исполнители имеют четко определенный правовой статус и обладают оперативной автономией. Взаимоотношения между агентствами-исполнителями и правительствами регулируются контрактами (как во Фландрии и в Австрии) или законом (как во Франции). В таких контрактах предусматриваются критерии для оценки деятельности агентств-исполнителей.
- Политическое вмешательство в деятельность этих агентств сведено к минимуму за счет сбалансированного представительства основных заинтересованных сторон из различных правительственных ведомств в руководящих органах этих агентств.
- Труднее всего было оценить качество практики управления проектным циклом и процедур, которые используются в рассматриваемых программах. Общие описания такой практики доступны, но они не дают достаточной основы для более углубленной оценки конкретных правил и критериев, используемых агентствами-исполнителями для отбора индивидуальных проектов для поддержки в рамках соответствующих программ.
- Выплаты из финансовых ресурсов программ производятся с использованием двух основных механизмов: грантов и льготных кредитов (в Австрии также используются процентные субсидии). Как представляется, эти финансовые продукты соответствуют потенциалу агентств-исполнителей, особенно когда банки отвечают за оценку риска и за меры должного контроля в связи с предоставляемыми кредитами (как в Германии и в Австрии). В случае Франции было сложно оценить потенциал французских водных агентств в области управления риском, связанным с кредитами, которые ими предоставляются.

Основные уроки

Ситуационные исследования четко демонстрируют, что субсидии широко используются для финансирования инвестиций в сектор водоснабжения и канализации, особенно в периоды значительных первоначальных инвестиций (например, для обеспечения соответствия законодательству ЕС) или для достижения других установленных приоритетов национальной политики. Следовательно, тщательная разработка схем субсидирования играет чрезвычайно важную роль для обеспечения эффективного использования государственных ресурсов. Анализ опыта отдельных стран ОЭСР в области управления государственными природоохранными расходами позволяет установить ряд уроков и образцов лучшей

практики, которые могут оказаться полезными примерами для стран с переходной экономикой. Ниже приводится резюме основных таких уроков.

1. С течением времени, система государственной поддержки для инвестиций в сектор водоснабжения и канализации в четырех странах претерпела серьезные изменения. Первоначально, управление схемами государственных субсидий осуществлялось под надзором соответствующих государственных органов. Со временем, нагрузку на эти государственные органы частично сократили за счет более широкого вовлечения неправительственных (иногда частных) агентств в институциональные схемы управления субсидиями или за счет передачи им соответствующих обязанностей.
2. При передаче профессиональной организации управления расходами обязанностей по предоставлению государственных услуг правительство оплачивает услуги такой организации. Такую передачу можно проводить только тогда, когда правительство надежно контролирует деятельность агентства-исполнителя и использует четкие правила, процедуры и критерии для регулярной оценки деятельности такого агентства. Как показывают приведенные примеры, передача обязанностей может быть удачным вариантом при условии применения определенных мер предосторожности, чтобы гарантировать должное управление схемами субсидирования. К некоторым из таких мер предосторожности относятся следующие:
 - Отбор организации для управления следует проводить прозрачным способом, на конкурентной и объективной конкурсной основе;
 - Следует четко распределить обязанности правительства и агентства и тщательно подготовить контракты. Следует четко определить стандарты качества работы. И принимающие решения лица, и менеджеры программ должны быть подотчетными и должны нести ответственность за свои действия;
 - Схемы финансирования и соответствующие структуры партнерства для управления государственными природоохранными расходами должны находиться под постоянным контролем и подвергаться независимому аудиту. В частности, это должно включать и постоянный мониторинг практики управления.

В ситуационном исследовании для Фландрии подчеркивается необходимость мониторинга и контроля эффективности инвестиций для обеспечения достижения согласованного природоохранного эффекта. Такие меры контроля, в комплексе с четко определенными целевыми показателями для требуемого уровня качества и хорошо продуманной системой оплаты услуг может создать необходимые стимулы для повышения эффективности реализации программы.

3. В отличие от большинства экологических фондов стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), представляющих собой комплексные программы природоохранных расходов (они предоставляют поддержку для различных компонентов окружающей среды), все рассматриваемые схемы связаны лишь с одним конкретным компонентом - с водой. В странах ОЭСР комплексные схемы субсидирования отсутствуют. Такая узкая ориентация на один сектор способствует более эффективному управлению этими программами: природоохранные цели легче определить, а полученные результаты легче контролировать, финансовые и кадровые ресурсы используются более целенаправленно, а программы легче корректировать.

4. Рассматриваемые программы субсидирования имеют четко определенные временные рамки - когда достигаются поставленные цели или когда другие политические инструменты становятся более целесообразными в силу изменившихся экономических или рыночных условий, то эти программы корректируются или даже закрываются (как, например, в случае Германии). В Австрии, например, в соответствии с действующим законодательством, программа пересматривается каждые четыре года, чтобы оценить необходимость субсидирования сектора и потребности в таком субсидировании.
5. Во всех четырех странах, обязанности по разработке программ и по повседневному управлению расходами четко разделены. Политические решения относятся к сфере ответственности правительственных структур. Агентства-исполнители обладают целесообразной степенью оперативной и профессиональной независимости, а их персонал занимается исключительно практической реализацией программы расходов. Правительственный контроль за деятельностью агентств и за соблюдением условий контрактов на управление обеспечивается при помощи обязательного внутреннего и внешнего аудита, а также за счет регулярной отчетности агентств, которые публикуют свои ежегодные отчеты.
6. В отличие от большинства экологических фондов стран ВЕКЦА, в надзорных органах, контролирующих реализацию программ, представлены все основные заинтересованные стороны. Прекрасным примером в этом отношении являются французские речные бассейновые комитеты, обеспечивающие должный учет интересов всех заинтересованных сторон.
7. Следует отметить, что в большинстве случаев рассматриваемые схемы субсидирования финансируются за счет платежей за загрязнение воды; следовательно, все расчеты осуществляются в рамках экономики водного сектора, как перечисления между вовлеченными сторонами. Однако, как показывает пример Австрии, в случае политического консенсуса и тщательно продуманных природоохранных программ, возможно также и целевое выделение значительных поступлений из общих источников федерального бюджета (неэкологические налоги и платежи).
8. В отличие от большинства стран ВЕКЦА, где экологические фонды часто используют годовое бюджетное планирование, во всех четырех странах субсидии для сектора водоснабжения и канализации основаны на целевых долгосрочных инвестиционных программах. Это позволяет обеспечить гладкую реализацию долгосрочных инвестиционных проектов.
9. В большинстве случаев (за исключением Германии), проектный цикл осуществляется при помощи четко определенных и документально оформленных процедур, которые открыты для общественности и легко доступны для потенциальных бенефициаров. Наличие долевого финансирования является официально установленным требованием (т.е. субсидии используются для привлечения дополнительных ресурсов из других источников) и кроме того покрываются только инвестиционные затраты. Запрещено использовать государственную финансовую поддержку для покрытия эксплуатационно-ремонтных расходов.

В то же время, помимо этих схем государственного финансирования, единственным устойчивым долгосрочным источником финансирования для природоохранных инвестиций являются платежи пользователей. Во Франции и в Германии, плату пользователей подняли до уровня полной окупаемости затрат и сейчас поступления из этого источника позволяют не только покрывать эксплуатационно-ремонтные расходы компаний водоснабжения, но также (насколько это возможно) и инвестиции в новую инфраструктуру водоснабжения и канализации. Таким образом, в странах ОЭСР программы природоохранных расходов стремятся способствовать постепенному переходу от схем государственных субсидий к финансированию за счет платы пользователей.

Данное исследование представляет собой первую попытку структурированного сравнительного анализа практики отдельных стран-членов ОЭСР в области управления государственными природоохранными расходами. Правительства стран ОЭСР могут использовать "Образцы лучшей практики УГПР" для проведения последующих углубленных и комплексных обзоров деятельности своих программ расходов, если они сочтут эту методологию полезной. Это может помочь повысить эффективность и результативность таких программ, а также поможет извлечь новые уроки, которые можно было бы использовать и в других странах, а также для разработки финансовых механизмов в рамках международных экологических соглашений. Кроме того, такая общая платформа могла бы также сделать сравнительный анализ программ расходов более четким, комплексным и последовательным.

1 ВВЕДЕНИЕ

Контекст

В докладе представлены различные институциональные варианты для управления программами государственных природоохранных расходов на примере сектора водоснабжения и канализации в четырех странах ОЭСР: Австрии, Бельгии (Фландрия), Франции и Германии. Для анализа использовали "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами (УГПР)"³ - разработанную ОЭСР структурную основу для проведения обзоров деятельности по охране окружающей среды.

Образцы лучшей практики УГПР были разработаны ОЭСР, чтобы помочь правительствам в разработке, реализации и пересмотре программ государственных природоохранных расходов. Кроме того, они дают институтам, которые управляют государственными средствами, структурную основу, помогающую оценить деятельность таких программ в соответствии с признанными международными стандартами.

"Образцы лучшей практики УГПР" были разработаны на основе опыта работы ОЭСР в странах с переходной экономикой. В этих странах, на долю государственного сектора приходится большая часть финансирования природоохранных расходов, особенно масштабных инвестиций в природоохранную инфраструктуру. Повышение эффективности и результативности программ государственных расходов крайне важно для достижения национальных природоохранных целей в этом секторе. "Образцы лучшей практики" были разработаны, чтобы помочь странам в этих усилиях. Кроме того, "Образцы лучшей практики" тщательно изучались профильными комитетами и рабочими группами ОЭСР⁴, а также были одобрены рядом международных форумов⁵. Страны-члены ОЭСР приняли "Образцы лучшей практики УГПР" в качестве рекомендаций Совета ОЭСР как руководящие указания для своей деятельности в области управления государственными природоохранными расходами.

"Образцы лучшей практики" применяются в виде нескольких контрольных таблиц, которые можно использовать при разработке, анализе или корректировке программ государственных природоохранных расходов. Эти контрольные таблицы охватывают принципы природоохранной эффективности, бюджетно-налоговой дисциплины и эффективности управления. См. полный вариант контрольных таблиц УГПР в Приложении В.

Обоснование

Политическая структурная основа финансирования природоохранной деятельности основывается главным образом на двух принципах:

³ См. "Образцы лучшей практики управления государственными природоохранными расходами", (С(2006)84).

⁴ К этим комитетам относятся Рабочая группа по национальной экологической политике Комитета по экологической политике (ноябрь 2004 г.) и Рабочая группа высших должностных лиц бюджетных структур Комитета по государственному управлению (2005 г.).

⁵ Некоторые из таких форумов включают: Глобальный форум ОЭСР по устойчивому развитию (2002 г.) и Конференцию на уровне министров "Окружающая среда для Европы", Киев, Украина (2003 г.).

1. Первый принцип был разработан ОЭСР в 1970е годы: принцип "загрязнитель платит"⁶ предусматривает, что предприятия-загрязнители должны полностью, без субсидий, оплачивать все затраты на обеспечение достижения целей, установленных соответствующей администрацией; и
2. Принцип "пользователь платит" (известный также как подход ценообразования для ресурсов) аналогичен принципу окупаемости затрат, который лежит в основе структуры регулирования в Европейском Союзе. Этот принцип предусматривает, что (все) затраты, связанные с использованием природных ресурсов или с очисткой загрязнения должны покрываться за счет поступлений от платы пользователей.

Оба эти принципа направлены на сокращение или предотвращение использования государственных природоохранных расходов.

Принцип "загрязнитель платит" предусматривает определенные исключения из своей общей идеологии "никаких субсидий". В частности, субсидия может оказаться оправданной, если она является целевой (т.е. если четко определены природоохранные цели, которые должны при помощи такой субсидии достигаться), если субсидия ограничена по объему и по длительности применения, и если она не вносит существенных искажений в торговлю и конкуренцию. Кроме того, субсидии могут быть оправданными, если они дают значительный внешний эффект или связаны с предоставлением товаров или услуг во благо всего общества. Государственные расходы часто используются для предоставления общественного экологического товара или общественных элементов квази-частного товара, например, для обеспечения минимального уровня питьевого водоснабжения, необходимого для здоровья и благополучия населения или же для обеспечения минимального уровня услуг канализации, необходимого для предотвращения вредного воздействия на здоровье населения.

В настоящее время, дебаты по УГПР часто касаются трех вопросов. Первый вопрос связан с целевым выделением поступлений от конкретных налогов или от нескольких налогов/платежей для финансирования конкретных правительственных услуг. Строго говоря, сбор поступлений следует отделять от управления расходами, но на практике они часто связаны между собой. Хотя природоохранные агентства часто используют (и оправдывают) целевое выделение поступлений для финансирования природоохранных проектов, это может серьезно ограничить гибкость и не позволит обеспечить эффективное распределение ресурсов для их социально оптимального применения. Кроме того, это может привести к маргинализации природоохранной повестки дня в рамках общего бюджетного процесса. Как правило, целевого выделения поступлений следует избегать, поскольку оно может привести к снижению эффективности. Однако, при определенных условиях, целевое выделение поступлений воспринимается как разумная плата за обеспечение предсказуемого финансирования приоритетных природоохранных мер, которые в ином случае реализовать было бы невозможно. В таких случаях целевое выделение поступлений следует ограничить конкретным периодом времени и предусмотреть меры для предотвращения "институционального заикливания."

Второй вопрос связан с соблюдением правил ЕС для государственной помощи. Договор Европейских Сообществ⁷ недвусмысленно запрещает любую государственную поддержку или применение режима благоприятствования для любой компании или продукта, которые считаются несовместимыми с целями общего рынка. Тем не менее, этот договор предусматривает исключения для государственной помощи, если предложенные схемы помощи могут произвести положительный

⁶ Принцип "загрязнитель платит" был сформулирован в 1972 г. в Рекомендациях Совета ОЭСР "Руководящие принципы для международных экономических аспектов природоохранной политики", С(72)128.

⁷ Договор, которым было создано Европейское Сообщество. Основные правила по контролю государственной помощи в ЕС изложены в статьях 87, 88, 89.

эффект для ЕС в целом⁸. В частности, при оценке помощи в области охраны окружающей среды, Европейская Комиссия пользуется "Руководящими указаниями Сообщества по государственной помощи для целей охраны окружающей среды"⁹. Государственные расходы для инфраструктуры общего доступа и для общественного товара обычно не считаются государственной помощью, в том виде, как она определяется в подзаконных актах ЕС.

Полная окупаемость затрат на предоставление услуг водоснабжения и канализации для бытовых, промышленных и сельскохозяйственных потребителей - это еще один актуальный вопрос в политической повестке дня стран ОЭСР. Повышение затрат на предоставление этих услуг и сокращение доступных государственных средств привело к необходимости повышения водных тарифов для потребителей, т.е. к переходу к более полной реализации принципа "пользователь платит". Страны-члены ОЭСР все больше склоняются к мысли о необходимости обеспечения полной окупаемости затрат на услуги водоснабжения и канализации. Даже если не переходят к полной окупаемости затрат, то второй по важности политической задачей является обеспечение прозрачности в предоставлении субсидий.

Все эти три вопроса рассматриваются в рамках обсуждения индивидуальных ситуационных исследований, представленных в данном докладе.

⁸ Вопрос соблюдения правил ЕС для государственной помощи в настоящее время активно обсуждается. Новые руководящие указания в настоящее время разрабатываются ответственным Генеральным директоратом Европейской комиссии по вопросам конкуренции.

⁹ Руководящие указания Сообщества по государственной помощи для целей охраны окружающей среды (2001/C37/03), *ОЖЕС*, С37/3, 3 февраля 2001 г.

2 АВСТРИЯ

В ситуационном исследовании для Австрии рассматривается роль, которую Kommunalkredit Public Consulting GmbH (КРС) - полностью подконтрольное основному банку (специализированный банк, работающий с государственными финансами) подразделение, играет в управлении федеральной схемой государственных расходов для природоохранной инфраструктуры водоснабжения и канализации.

2.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации

Хотя Австрия всегда обладала богатыми водными ресурсами, обеспечение высококачественных услуг бытового водоснабжения и канализации в течение длительного времени было проблематичным. Проведенный в 1968 г. опрос показал, что только 39% населения Австрии подключены к системам очистки стоков и что только 3% от общего объема сточных вод подвергаются биологической очистке. Только около 8% промышленных стоков попадают в канализационную систему, а остальные стоки непосредственно сбрасываются в речную систему Австрии, вызывая ее значительное загрязнение (Sagmeister 2003: 124).

Чтобы увеличить процент охвата услугами водоснабжения и очистки стоков, в сектор направляли все больше государственных средств. Финансирование играло особенно важную роль в секторе очистки стоков. За период с 1959 по 2002 гг., в водный сектор всего было направлено 35 000 млн. евро и из этого количества на цели водоснабжения было выделено всего 7 300 млн. евро, а остальные 27 700 млн. евро направлялись на цели очистки стоков (Sagmeister 2003: 125). По данным доклада 2002 г. по охране воды (*Gewässerschutzbericht*), уровень прямого подключения к системам водоотведения и очистки стоков составлял 86%, а уровень подключения к системам водоснабжения составлял 92%.

Работа станций очистки стоков тщательно контролируется и отвечает высоким стандартам. В 2001 г. очистные сооружения страны с единичной мощностью более 50 экв. жителей¹⁰ удаляли 95% нагрузки по биологической потребности в кислороде (БПК), 91% нагрузки по химической потребности в кислороде (ХПК), 83% фосфора и 68% азота. Примерно 90% всех мощностей станций очистки стоков обеспечивают глубокую очистку. Этих результатов в значительной степени удалось добиться к моменту вступления Австрии в ЕС в 1995 г. благодаря национальному законодательству, которое последовательно применялось на всей территории страны.

С экономической точки зрения и учитывая геологические и гидрологические факторы, а также структуру населенных пунктов в Австрии (особенно в горных районах страны), этот уровень подключения считается максимально возможным. И действительно, дальнейшее расширение степени охвата коммунальной канализационной системы представляется нереалистичным из-за низкой плотности населения в сельских районах Австрии. Поэтому, остальные бытовые стоки необходимо будет перерабатывать при помощи децентрализованных систем очистки стоков. Для промышленных стоков сопоставимые данные отсутствуют. Тем не менее и в этой области очистка стоков также значительно улучшилась (Lebensministerium 2002a: 7, 31-33).

¹⁰ Эквивалентную численность жителей можно рассчитать разделив общий суточный объем загрязнения (БПК₅), поступающего на станцию очистки стоков на 60 г. БПК₅ (примерный суточный объем загрязнения для одного жителя).

В настоящее время государственная поддержка для сектора водоснабжения и канализации основывается на двух источниках. Первый источник представляет собой прямые поступления муниципалитетов (в большинстве случаев именно они являются владельцами инфраструктуры) за счет платы пользователей за услуги коммунальных компаний. Второй источник представляет собой государственное финансирование из средств федерального правительства и девяти региональных правительств (Sagmeister 2003: 123, 128).

В данном ситуационном исследовании основное внимание будет уделяться второму источнику, а точнее - федеральному финансированию.

2.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов

В этом разделе представлены основные черты программы расходов. Рассматриваются цели и приоритеты программы, ее подробная институциональная структура и основные критерии приемлемости при отборе проектов для финансирования. Сначала дается краткое описание исторического развития программы государственной поддержки для сектора водоснабжения и канализации в Австрии.

2.2.1 История и развитие программы

Официально, государственное финансирование для сектора водоснабжения и канализации началось в 1959 г., когда вступил в действие Закон о воде (*Wasserrechtsgesetz*). Для управления программами в этом секторе был создан Фонд водного хозяйства (*Wasserwirtschaftsfonds*). До 1970 г. финансирование в основном выделялось на цели водоснабжения и на расширение канализационных систем в городах. Однако, в 1970-е годы, в повестке дня появился вопрос развития туризма в сельских районах. В результате этого, увеличилось финансирование целевых мер для очистки озер (Posch 1999: 3-4).

В 1984 г., был создан отдельный Экологический фонд (*Umweltfonds*). Основной задачей этого фонда было предоставление субсидий частным компаниям для реализации проектов по охране атмосферы, в области возобновляемых источников энергии, а также для обращения с опасными отходами, чтобы сократить выбросы NO_x, SO₂ и CO₂. Для усиления синергизма, эти фонды, которые первоначально работали под контролем различных министерств, в 1987 г. были объединены в единый Фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства (*Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds*) под контролем Австрийского федерального министерства охраны окружающей среды (в настоящее время - Австрийское федеральное министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водного хозяйства).

В течение этого периода, правительство Австрии в основном поддерживало развитие инфраструктуры при помощи льготных кредитов. Обычно эти кредиты предоставлялись на следующих условиях: низкие процентные ставки (по сравнению с процентными ставками на финансовом рынке); длительный льготный период и длительные сроки погашения. Условия субсидирования менялись в зависимости от конкретных инфраструктурных проектов:

- Субсидированные кредиты для местных сетей водоснабжения должны были покрывать 55% приемлемых инвестиционных затрат, они предоставлялись под фиксированный процент (3%), а срок погашения составлял 30 лет;
- Для станций очистки стоков в более крупных регионах, кредиты должны были покрывать 80% приемлемых инвестиционных затрат, они предоставлялись под фиксированный процент (1%), а срок погашения составлял 50 лет.

Помимо льготных кредитов для небольших и промышленных проектов, фонд также выплачивал часть своих средств в форме грантов, но для этой схемы финансирования точные данные отсутствуют.

С учетом дисконтирования, расчеты показывают, что средняя для всех проектов доля государственного финансирования составляла около 35%. Правительство считало такую финансовую поддержку необходимой, поскольку до 1970-х годов долгосрочное заемное финансирование было труднодоступным даже для муниципалитетов, которые считались заемщиками низкого риска (Sagmeister 2003: 125)¹¹.

В 1993 г., Закон о помощи для целей охраны окружающей среды (*Umweltförderungsgesetz*) привел к новой реструктуризации федеральной схемы природоохранных субсидий. В результате, управление государственными природоохранными расходами было передано банку Kommunalkredit Austria AG (KA), который специализировался в области государственного финансирования (но на этот банк не распространялись государственные гарантии). Эта передача включала также и передачу функций управления Фондом охраны окружающей среды и водного хозяйства¹².

В 1996 г., Австрийское федеральное министерство охраны окружающей среды приступило к продаже кредитов частным банкам, чтобы заменить долгосрочные поступления наличными средствами. От имени Австрийского федерального министерства охраны окружающей среды международный тендер проводила компания PricewaterhouseCoopers¹³. Поскольку министерство не проводило этот тендер непосредственно, политическое влияние удалось сократить¹⁴. Начиная с 1996 г., было продано кредитов на примерно 4,87 млрд. евро.

После введения в действие Закона о помощи для целей охраны окружающей среды, государственное финансирование в форме льготных кредитов более не предоставлялось. Вместо этого использовали гранты для частных проектов, которые брали коммерческие кредиты на финансовом рынке (Lebensministerium 2003b: 5, см. также раздел 2.2.4). В Законе о помощи для целей охраны окружающей среды в основном регулируются вопросы, связанные с государственной поддержкой муниципалитетов. В то же время, провинции, совместные проекты муниципалитетов и частных инвесторов (т.е. частно-государственные партнерства) и частные инвесторы могут обращаться за государственным финансированием. Использование субсидий в этом секторе основывается на принципе, что цены на услуги водоснабжения и канализации должны оставаться на социально приемлемом уровне. Поскольку удельные капитальные инвестиционные затраты (на подсоединение одного домохозяйства или на душу населения) в сельских районах обычно выше чем в городах, то государственные природоохранные расходы в сельских районах поддерживаются в более значительной степени (Sagmeister 2003: 123, 125-126).

Серьезные недостатки в системе управления фондом привели к реструктуризации схемы федеральных природоохранных субсидий для сектора. Проведенный в 1992 г. финансовый аудит выявил серьезные недостатки в системе финансового учета фонда, что привело к потерям в размере около 23 млн. евро (Rechnungshof 1995: 158). Кроме того, промахи в управлении фондом привели ко временной утрате ликвидности. Стремясь обеспечить более профессиональное управление и добиться значительного повышения эффективности

¹¹ Часть проектных затрат, которые не покрывались государственным финансированием, в основном финансировали за счет собственных средств владельцев и за счет платы пользователей.

¹² Фонд по-прежнему продолжает функционировать под непосредственным управлением министерства, но его единственной задачей является управление невыплаченными кредитами (см. о продаже кредитов в следующем абзаце).

¹³ Бернгард Шагмейстер, частное сообщение, 18 октября 2004 г.

¹⁴ Микаэл Аумер, частное сообщение, 21 октября 2004 г.: Информация о различных траншах Фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства была опубликована в наиболее влиятельных национальных и международных журналах. Каждый потенциальный покупатель мог ознакомиться с необходимыми документами Фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства, чтобы обеспечить равный доступ к информации для всех заинтересованных сторон. Транш продавали покупателю, предлагающему наиболее высокую цену. Таким образом, политическое влияние в рамках этого тендера было минимизировано.

государственного финансирования, правительство Австрии решило передать функции управления фондом частному банку.

Для этого был избран банк *Kommunalkredit Austria AG*, к которому и перешли функции управления Фондом охраны окружающей среды и водного хозяйства. Наиболее важным аргументом в пользу этого банка были его большой опыт и уровень квалификации в финансировании муниципальных инвестиций в стране. Кроме того, свою роль в процессе отбора сыграла и структура собственности банка *Kommunalkredit*. В 1992 г. банк в основном принадлежал крупным австрийским группам коммерческих банков. Решение о выборе банка *Kommunalkredit* воспринималось как политически оправданное и нейтральное с точки зрения конкуренции¹⁵.

После реформ 1993 г., активы Фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства можно было использовать на законных основаниях только для новой системы финансирования¹⁶. Высококвалифицированные сотрудники фонда были приняты на работу банком *Kommunalkredit*, чтобы обеспечить последовательность процесса оценки проектов. Полномочия на принятие решений по стратегическим и особым вопросам остались у министра охраны окружающей среды.

После этой реструктуризации изменилось и основное направление для расходов схемы финансирования. До 1992 г., большая часть поступлений фонда выделялась на инвестиции в городскую инфраструктуру водоснабжения и канализации. После 1993 г., большая часть инвестиций требовалась в сельских районах Австрии (Sagmeister 2003: 125).

Самые последние изменения (в 2001 г.) были вызваны Руководящими указаниями по схемам помощи для целей охраны окружающей среды (*Förderungsrichtlinien*). В этих Руководящих указаниях устанавливаются новые показатели для помощи и уточняются вопросы, связанные с реализацией Закона о помощи для целей охраны окружающей среды. В результате, объем государственного финансирования для сектора водоснабжения и канализации сократился примерно на 23%, от 283 млн. евро в период 1993 - 2000 гг. до 218 евро в период 2002 - 2004 гг. При этом, однако, финансирование для сельских районов сократилось меньше чем для городов (Lebensministerium 2003a: 5; Schönböck *et al.* 2003: 89-90). Основная причина такого сокращения финансирования связана с тем, что расширение канализационной системы достигло сейчас своего максимального уровня (см. раздел 2.1), а это означает, что потребность в государственном финансировании в ближайшие годы еще более сократится.

В последующих разделах более подробно рассматриваются последствия этих реформ и существующая система государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации.

2.2.2 Цели и приоритеты программы

Как предусматривает Закон о помощи для целей охраны окружающей среды 1993 г., использование государственных расходов для водоснабжения и очистки стоков направлено на обеспечение экологической защиты принимающих водных объектов, а также на обеспечение охраны здоровья населения и доступа к элементарным услугам канализации для всех (причем по приемлемым ценам). В таком правовом контексте, расширение систем водоотведения в сельской местности является приоритетом для Водного фонда, которым управляет банк *Kommunalkredit*¹⁷.

¹⁵ Бернгард Шагмейстер, частное сообщение, 18 октября 2004 г., Микаэл Аумер, частное сообщение, 21 октября 2004 г.

¹⁶ Микаэл Аумер, частное сообщение, 21 октября 2004 г.

¹⁷ Государственное финансирование доступно также для таких целей как удаление промышленных сточных вод, очистка загрязненных объектов, для оказания природоохранной помощи за рубежом, а также для ряда других целей в Австрии, но эти сферы в данном исследовании не рассматриваются.

После присоединения Австрии к Европейскому Союзу в 1995 г., страна обязана соблюдать различные водные директивы ЕС. Федеральная помощь предоставляется также для содействия в реализации этих директив. Федеральное правительство, которое несет главную ответственность за водное хозяйство страны, заявило, что его целью является обеспечение чистоты воды во всех проточных водоемах страны на уровне класса II (хорошее качество) или выше, однако, конкретные сроки для достижения этой цели не конкретизируются. Что же касается грунтовых вод, то здесь целью является поддержание качества на уровне, позволяющем их использовать для питьевого водоснабжения.

Более конкретные целевые показатели в водном секторе включают достижение 98% уровня подключения к сетям водоснабжения и 92% уровня подключения к канализационным сетям.

2.2.3 Описание институциональной структуры

Решающую роль в системе государственного финансирования играет министр охраны окружающей среды. Министр издает руководящие указания по финансированию, определяет стратегическую политику финансирования, принимает решения по каждому индивидуальному проекту, назначает членов административной группы банка *Kommunalkredit* и членов Комиссии по вопросам, связанным с коммунальным водоснабжением и канализацией, а также координирует использование финансовых ресурсов. Министр несет юридическую и политическую ответственность за работу системы финансирования.

Комиссия по вопросам, связанным с коммунальным водоснабжением и канализацией, отвечает за оказание помощи министру охраны окружающей среды при принятии решений по проектным предложениям в секторе водоснабжения и канализации, когда подаются заявки на государственное финансирование. В состав этой комиссии входят 13 членов. 11 членов комиссии назначаются министром охраны окружающей среды (они отбираются среди представителей политических партий, представленных в парламенте страны). Двое других назначаются Ассоциацией местных сообществ (*Gemeindebund*) и Ассоциацией городов (*Städtebund*), т.е. местными властями (муниципалитетами).

Управление федеральными государственными расходами в секторе водоснабжения и канализации в настоящее время координируется банком *Kommunalkredit*. Задачей этого банка является оценка индивидуальных проектов и выполнение решений министра охраны окружающей среды. Таким образом, КРС действует от имени и по поручению министра охраны окружающей среды.

Банк КРС был основан банком *Kommunalkredit Austria AG* (КА). К числу основных акционеров КА относятся *Investkredit Bank AG* (50,78%), *Dexia Crédit Local* (49,00%) и *Österreichische Gemeindebund* (Австрийская ассоциация муниципалитетов [0,22%]). Банк КРС был образован как акционерная компания, полностью подконтрольная банку КА. Он создавался с целью отделить функции управления государственными финансовыми ресурсами в КА от его деятельности в качестве коммерческого банка (*Kommunalkredit 2004b*). В таком качестве банк КРС является практически независимым и его сотрудничество с федеральным министерством считается частно-государственным партнерством.

Рисунок 1. Институциональная структура государственных природоохранных расходов в секторе водоснабжения и канализации Австрии



Договорное сотрудничество между банком КРС и Министерством охраны окружающей среды определяется Законом о помощи для целей охраны окружающей среды (§ 46 П и § 11 П-VIII). В этом законе указывается, что банк КРС, вместе с компетентными административными органами провинциальных правительств (т.е. органами, отвечающими за водоснабжение и канализацию), несет ответственность за оценку поданных проектных предложений. КРС также подписывает контракты с заявителями от имени министра охраны окружающей среды. Кроме того, банк также осуществляет управление этими проектами - это включает контроль и оплату счетов владельцев проектов, а также осуществление "возмещения ущерба" (*Zahlungsrückforderung*)¹⁸. Хотя КРС отвечает за общее управление и за контроль федеральной программы расходов в секторе водоснабжения и канализации, принятие окончательных решений по отбору проектов для финансирования остается в компетенции министра охраны окружающей среды (Lebensministerium 2003a: 5).

Банк КРС обязан предоставлять министру охраны окружающей среды регулярные финансовые отчеты и отчеты о деятельности (Aumer, Lamers 2001: 8). Закон о помощи для целей охраны окружающей среды позволяет КРС получать разумную плату за услуги, которые он предоставляет правительству. Положения по всем правам и обязанностям министерства и КРС, включая вопросы оплаты услуг, включены в контракт на управление.

Финансирование инфраструктуры водоснабжения и канализации в Австрии не ограничивается одними лишь федеральными схемами субсидирования. Различные провинциальные правительства также используют свои собственные схемы субсидирования. Кроме того, при подаче заявок на государственную поддержку требуется значительное долево

¹⁸ Возмещение ущерба требуется в ситуациях, когда владелец проекта сознательно указывает в заявке на финансирование неадекватные (ложные) данные, чтобы получить государственную помощь.

финансирование из собственных средств владельца или за счет поступлений от платы пользователей (Sagmeister 2003: 127-130).

2.2.4 Критерии приемлемости и расходы

В этом разделе кратко рассматриваются три основных вопроса: критерии приемлемости, направленность расходов, процесс подачи заявок и процесс оценки проектных предложений.

Критерии приемлемости

Критерии приемлемости для государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации предусматриваются Законом о помощи для целей охраны окружающей среды. Они, в частности предусматривают: приемлемых бенефициаров, приемлемые типы проектов, уровни помощи и механизмы выплат.

К приемлемым бенефициарам относятся различные юридические лица, такие как: муниципалитеты, водные кооперативы (группы индивидуальных домохозяйств) и ассоциации (группы индивидуальных населенных пунктов или муниципалитетов), компании и частно-государственные партнерства (Lebensministerium 2003a: 7).

Закон о помощи для целей охраны окружающей среды предусматривает типы проектов, которым могут предоставляться субсидии (§ 16). К ним относятся: станции очистки стоков, канализационные системы, переработка активного ила, а также сети водоснабжения различного размера (Aumer, Lamers 2001: 11). Промышленные проекты по удалению стоков и научно-исследовательские проекты также могут претендовать на финансирование, но их доля в общих государственных природоохранных расходах пренебрежимо мала (Lebensministerium 2003b: 10). Финансируются только инвестиционные расходы. Приемлемые инвестиционные расходы для сектора водоснабжения и канализации четко определены в Схемах природоохранной помощи 2001 г. В целом, приемлемой для финансирования является большая часть затрат на строительство объектов водоснабжения и канализации. В то же время, поддержка не предоставляется для приобретения земли, для покрытия эксплуатационно-ремонтных расходов и для строительства административных зданий. Особо приоритетными являются проекты для территорий с недостаточно развитой инфраструктурой водоснабжения и канализации.

Приемлемые для финансирования проекты должны отвечать целям программы. В целом, они должны быть направлены на: защиту поверхностных водоемов и грунтовых вод от загрязнения, поставку воды потребителям и обеспечение снижения потребления воды. Владельцы проектов также должны учитывать будущий спрос на услуги в секторе водоснабжения и канализации.

В целом, проекты субсидируются в зависимости от их экологической приоритетности. Вместе с тем, каждый компетентный орган провинции может корректировать инвестиции в природоохранную инфраструктуру, в зависимости от соответствующих региональных приоритетов. Например, в сельской местности, с низким уровнем подключения к услугам водоснабжения и канализации, провинциальные власти могут принять решение о первоочередной поддержке проектов расширения сетей. В то же время, власти более урбанизированных территорий могут уделять больше внимания модернизации очистных сооружений и поэтому будут финансировать строительство новых станций очистки стоков. Таким образом, критерии приемлемости в различных регионах могут существенно отличаться.

В австрийской схеме используют два основных финансовых инструмента для государственных расходов¹⁹: процентные субсидии и гранты. Процентные субсидии предоставляются владельцам проектов, чтобы помочь им сократить процентные ставки по коммерческим кредитам. В ходе фазы строительства проекта, государственное финансирование постепенно увеличивается, например, на 10-м году финансирования проекта субсидии будут

¹⁹ Более подробные данные приводятся в Табл. 2.3 ниже.

выше чем, на 5-м году. Первый транш процентной субсидии обычно выплачивается после подписания всеми партнерами контракта на государственное финансирование. Этот первый транш составляет как минимум 25% от общих инвестиционных затрат проекта. Чтобы упростить для КРС управление расходами, субсидии перечисляются владельцу проекта два раза в год.

Гранты обычно связаны с небольшими проектами или с финансированием, которое предоставляется Европейским фондом регионального развития (ЕФРР)²⁰. Ресурсы ЕФРР, которыми можно воспользоваться для финансирования природоохранной деятельности, составляют примерно 40,9 млн. евро на период 2000 - 2006 гг. Таким образом, этот источник составляет лишь небольшую часть от общих расходов на природоохранную инфраструктуру водоснабжения и канализации (Kommunalkredit 2003: 6).

Льготные кредиты, которые рассматривались в Разделе 2.2.1, больше не используются, поскольку, с точки зрения Австрийского федерального министерства охраны окружающей среды, которое сейчас контролирует Фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства, эти кредиты обладают определенными недостатками. Долгосрочные льготные кредиты создают "процентный риск", поскольку процентные ставки со временем могут колебаться в широких пределах (даже в краткосрочной перспективе). В случае повышения процентных ставок на финансовых рынках, рефинансирование финансирующему агентству обходится дороже. Это негативно влияет на возврат кредитов и может привести к серьезным финансовым потерям. После отказа от льготных кредитов все финансовые риски сейчас несет владелец проекта (Sagmeister 2003: 126). Это также создает дополнительное давление на владельца проекта, которому приходится искать наиболее оптимальные рыночные условия финансирования для запланированных инвестиций.

Основные направления для расходов

В настоящее время, основное внимание уделяется канализации в сельских районах. Большинство проектных предложений поступили от сельских провинций с низкой плотностью населения, таких как Каринтия (Kärnten), Нижняя Австрия (Niederösterreich) и Стирия (Steiermark). В этих районах, проектные затраты на душу населения выше чем в городах (в частности, это связано с большей протяженностью сетей, соединяющих сельские населенные пункты, которые часто разбросаны по горным районам).

В 2002 г., всего было подано 2 532 заявок на финансирование. После завершения процесса принятия соответствующих решений, все эти заявки были утверждены министром охраны окружающей среды и на эти проекты было выделено государственное финансирование (Lebensministerium 2003b: 2). Это гораздо больше чем в 2001 г., когда было подано 1 933 заявок, которые были утверждены для финансирования (Lebensministerium 2002b: 12). Отчасти это повышение связано с катастрофическим наводнением 2002 г. в Австрии, когда федеральное правительство выделило дополнительные субсидии для ликвидации последствий катастрофы (Lebensministerium 2003a: 13). Для сравнения - в 2005 г. количество утвержденных для финансирования проектов сократилось до 1 750.

Степень успешного прохождения проектных заявок в области водоснабжения и канализации всегда была высокой. После 1993 г., этот показатель значительно увеличился. По данным Министерства охраны окружающей среды и КРС, это отчасти объясняется широкой политикой распространения информации и разработкой указаний для владельцев проектов, подающих заявки на государственное финансирование (Lebensministerium 2003b: 6). Кроме того, владельцы проектов заранее могут рассчитать возможный уровень финансирования при помощи компьютерной программы, размещенной на сайте КРС. В силу этих причин, результаты процесса оценки проектного предложения можно оценить относительно легко.

²⁰ Более подробную информацию о ЕФРР можно найти на сайте: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60015.htm>

Владелец проекта может заранее оценить, стоит ли ему подавать заявку. Кроме того, проекты проходят процедуру предварительного определения относительной приоритетности на региональном уровне перед их подачей на оценку в КРС. Таким образом удается отсеять дорогостоящие проектные предложения.

Распределение проектов по типам (для 2002 г.) представлено в Табл. 2.1 ниже. Как показывают данные Табл. 2.1, большая часть профинансированных проектов представляет собой инвестиции в секторе очистки стоков. Около 88% от общего объема финансирования приходится на проекты по очистке стоков, в то время как на проекты водоснабжения приходится лишь около 10%. В целом, на долю этих двух направлений приходится почти 98% всего государственного финансирования в секторе водоснабжения и канализации. Остальные два процента приходятся на финансирование очистки промышленных стоков и на научно-исследовательские работы. Эти тенденции сохранялись и в 2005 г., когда 89% субсидий федерального правительства расходовалось на проекты в области очистки стоков (169 млн. евро), а остальные - на проекты в области водоснабжения (20 млн. евро).

Кроме того, как показывает Табл. 2.1, в 2002 г. для финансирования в рамках федеральной схемы субсидирования было отобрано 2 532 проекта. Средний эффект привлечения дополнительного финансирования за счет государственных субсидий для всех проектов в 2002 г. (т.е. отношение субсидий к привлеченным инвестициям на цели, связанные с охраной окружающей среды) составил 25,94% для всех проектов в области очистки стоков и 21,93% для всех проектов в области водоснабжения. За период с 1993 по 2002 гг., эти показатели составили 35,73% и 19,55%, соответственно. При этом, объем государственных расходов в секторе очистки стоков существенно сократился, а в случае водоснабжения он оставался относительно стабильным²¹. Данные для 2005 г. дают средний показатель для двух секторов на уровне 25,33%.

Таблица 2.1. Финансирование проектов министром охраны окружающей среды в секторе водоснабжения и канализации (2002 г)

Типы проектов	Число проектов		Общие инвестиции, связанные с охраной окружающей среды (включая другие источники финансирования) (евро)		Схема государственных субсидий (фактическая наличная стоимость) (евро)	
	Всего	Доля в %	Всего	Доля в %	Всего	Доля в %
Очистка стоков	1 842	72,09	948 055 725	82,66	245 868 771	87,87
Водоснабжение	690	27,01	128 175 603	11,18	28 105 252	10,04
Всего водоснабжение и канализация	2 532	99,10	1 076 231 328	93,84	273 974 023	97,92
Для всех профинансированных проектов (включая очистку пром. стоков и научно-иссл. работы)	2 555	100,00	1 146 882 184	100,00	279 801 394	100,00

Source: Источник: Sagmeister (2003: 126).

Для индивидуальных проектов показатели доли государственной помощи могут отличаться (эти показатели можно рассчитать на основе прозрачного набора технических критериев) - в диапазоне от 8 до 70%. В целом, проекты с высокими удельными затратами (в евро на душу населения) получают большую долю помощи.

²¹ Как уже отмечалось в разделе 2.1, сокращение темпов развития для очистных сооружений может объясняться тем, что дальнейшее расширение коммунальных систем канализации представляется экономически нецелесообразным.

Как уже отмечалось ранее (см. раздел 2.2.1), общий объем государственных расходов на инвестиции в природоохранную инфраструктуру существенно сократился в начале 2001 г. По большей части этого удалось добиться за счет снижения относительных показателей помощи. Для муниципального водоснабжения, относительный показатель помощи составляет сейчас уже 15% от приемлемых инвестиционных расходов, а не 20% как раньше. Аналогичная ситуация наблюдается и в секторе очистки стоков. Минимальный относительный показатель помощи сократили до 8% (вместо 20%), а максимальный - до 50% (вместо 60%). Поскольку гранты для начала строительства станций водоснабжения и очистки стоков представляют собой единовременные выплаты с установленным пределом в 20% от приемлемых инвестиционных затрат, то общий максимальный относительный показатель помощи в секторе очистки стоков может увеличиться до 70%.

В Табл. 2.2 (см. ниже) приводится общая сводка нынешних показателей помощи и различных финансовых продуктов в зависимости от типов проектов в секторе водоснабжения и канализации.

Таблица 2.2. Государственное финансирование в соответствии с Законом о помощи для целей охраны окружающей среды

Типы проектов	Показатели государственной помощи	Финансовые инструменты
Муниципальная очистка стоков	<ul style="list-style-type: none"> - От 8% до 50% приемлемых проектных затрат - Единовременная выплата до 20% от приемлемых инвестиционных затрат в случае нового строительства. 	<ul style="list-style-type: none"> - Процентные субсидии - В случае долевого финансирования со стороны структурных фондов ЕС, могут также предоставляться инвестиционные гранты
Децентрализованная очистка стоков	<ul style="list-style-type: none"> - > 50 жителей: до 30% приемлемых инвестиционных затрат - < 50 жителей: фиксированный показатель 	<ul style="list-style-type: none"> - В основном процентные субсидии - В случае особо крупных проектов могут также предоставляться инвестиционные гранты
Муниципальное водоснабжение	<ul style="list-style-type: none"> - 15% приемлемых инвестиционных затрат в случае нового строительства 	<ul style="list-style-type: none"> - Процентные субсидии - В случае малых проектов и при долевым финансировании со стороны структурных фондов ЕС, могут также предоставляться инвестиционные гранты
Децентрализованное водоснабжение	<ul style="list-style-type: none"> - Единовременная выплата 	<ul style="list-style-type: none"> - В основном процентные субсидии - В случае особо крупных проектов могут также предоставляться инвестиционные гранты.

Source: Источник: Sagmeister (2003: 126).

Как уже отмечалось ранее, в настоящее время государственное финансирование используется главным образом для поддержки водных проектов в сельской местности. В случае очистки стоков, показатели финансирования дифференцируются таким образом, чтобы проекты в густонаселенных (городских) районах, получали меньше государственного финансирования чем проекты в сельской местности. Однако, в случае водоснабжения такая дискриминационная практика не применяется. В последнем случае проекты в городах и в сельской местности получают 15% от приемлемых инвестиционных затрат в случае строительства нового объекта (Sagmeister 2003: 126).

Из-за бюджетных ограничений федеральное правительство в целом сократило свою долю в инвестициях в секторе водоснабжения и канализации. Одновременно с этим, произвели реструктуризацию субсидий (например, за счет понижения относительных показателей помощи и введения более жестких критериев приемлемости), чтобы у компаний водоснабжения и канализации появились стимулы для сокращения общей стоимости инфраструктурных

проектов (и чтобы избежать появления станций очистки стоков с избыточными мощностями). Более того, федеральные субсидии представлялись на условиях применения коммунальными компаниями надлежащей практики учета затрат. Они предоставляют органам власти информацию для расчета тарифов на услуги водоснабжения и канализации, основанных на принципе полной окупаемости затрат.

Подача заявок и процесс их оценки

Закон о помощи для целей охраны окружающей среды и Указания по схемам природоохранной помощи требуют подачи официальных заявок на предоставление государственной помощи. В форме заявки должна предоставляться информация и данные по экологическим и экономическим последствиям проекта. Заявки подаются ответственным административным органам (т.е. водохозяйственным органам) соответствующих региональных правительств. Водохозяйственные органы проводят подробную оценку проектных предложений с использованием детализированных технических, экономических и экологических критериев. После оценки проектов и определения их относительной приоритетности, они передаются в КРС, который оценивает их финансовую жизнеспособность и изучает технико-экономические обоснования, включающие альтернативные решения. Кроме того, КРС также проверяет результаты оценки проектов провинциальными органами. Результаты передаются межведомственному консультативному органу - Комиссии по вопросам, связанным с коммунальным водоснабжением и канализацией. После индивидуального отбора проектов министром охраны окружающей среды, заявители подписывают контракты с КРС, который действует от имени Министерства охраны окружающей среды.

Чтобы определить приемлемость проекта, Технические указания по водоснабжению и канализации 1997 г. (*Technische Richtlinien für die Siedlungswasserwirtschaft*) требуют использования средних проектных затрат для проверки и сравнения технических альтернатив проекта, с учетом необходимости соблюдения конкретных экологических стандартов. Природоохранный эффект оценивают как изменение нагрузки по загрязнителям. Взвешенные в соответствии с внутренними критериями показатели изменения нагрузки по загрязнителям представляют в виде матрицы, показывающей эффект проекта для различных компонентов окружающей среды: подземные воды, поверхностные воды и почвы (Lebensministerium 1996: 5-7). В общем случае, субсидии будут предоставляться только в том случае, если они необходимы, чтобы обеспечить жизнеспособность проекта. Долгосрочное бюджетное планирование позволяет КРС выделять поддержку для проекта в течение всего его жизненного цикла.

2.2.5 Источники финансирования

Основными источниками финансирования для схемы государственных природоохранных расходов в секторе водоснабжения и канализации являются федеральные жилищные платежи и отчисления от ряда различных федеральных налогов. Эти налоги включают: подоходный налог, налог на заработную плату, налог на реализованный прирост капитала, налог на прибыль корпораций и налог на добавленную стоимость (НДС).

В Табл. 2.3 ниже приводится сводка различных источников и их вклада (по состоянию на конец 2004 г.). Эти источники предусмотрены в австрийском Законе о бюджетном выравнивании 1993 г. (*Finanzausgleichsgesetz*).

В Законе о бюджетном выравнивании устанавливаются детализированные правила для распределении поступлений от налогов (распределение поступлений от различных налогов между различными направлениями государственных расходов, включая государственные природоохранные расходы в области водоснабжения и канализации), для межправительственных трансфертов и для распределения затрат между федеральным уровнем, федеральными землями и муниципалитетами. Этот закон обычно пересматривается каждые

четыре года. Тем не менее, иногда распределение поступлений устанавливается лишь на один год²². Применение Закона о бюджетном выравнивании контролируется Федеральным министерством финансов.

Каждые три месяца КРС уведомляет Министерство охраны окружающей среды об общей потребности в финансировании, основываясь на проектах, отобранных для финансирования министром охраны окружающей среды (см. раздел 2.2.4). Получив такую информацию, Министерство охраны окружающей среды, в свою очередь, информирует Министерство финансов - как компетентное ведомство, отвечающее за применение и контроль соблюдения Закона о бюджетном выравнивании. Перечисление средств в КРС обычно осуществляется в течение шести недель²³.

Министерство финансов перечисляет требуемые средства на специальный счет Министерства охраны окружающей среды, находящийся под доверительным управлением. Закон обязывает КРС перечислять финансовые ресурсы владельцам проектов в течение двух дней. Все возможные поступления (за счет процентов, начисляемых на эти средства в течение периода их нахождения на счете) являются собственностью Министерства охраны окружающей среды как владельца счета.

Дополнительное финансирование можно получить за счет активов Фонда охраны окружающей среды и водного хозяйства, т.е. за счет поступлений от возврата кредитов и от продажи кредитов (Lebensministerium 2003a: 5). Этот источник, однако, весьма невелик: таким образом было получено лишь около 9,3 млн. евро (кроме того, этот источник не ограничивается одним лишь сектором водоснабжения и канализации) (Lebensministerium 2003b: 38-39).

КРС контролирует все источники поступлений, включая источники в соответствии с Законом о бюджетном выравнивании и Фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства. По расчетам, к 2012 г., в сектор водоснабжения и канализации потребуется дополнительно инвестировать еще 10 000 млн. евро, чтобы добиться соблюдения требований Рамочной водной директивы ЕС (Sagmeister 2003: 125). В то же время, в 2002 г. Австрийская аудиторская палата (*Österreichische Rechnungshof*) определила, что в период 2000 - 2012 гг., выделяемое правительством государственное финансирование будет недостаточным и может привести к дефициту в 1 100 млн. евро к 2012 г. (Rechnungshof 2002: 65). Следовательно, потребуется изыскивать дополнительные ресурсы.

Таблица 2.3. Источники поступлений для сектора водоснабжения и канализации (2001-2004 гг)

Источники поступлений	Доля в %
1) Поступления от федеральных жилищных платежей (Wohnbauförderungsgesetz)	
- Федеральное правительство	15,67
2) Часть подоходного налога (Einkommensteuer), налога на заработную плату (Lohnsteuer), налога на реализованный прирост капитала (Kapitalertragsteuer), налога на прибыль корпораций (Körperschaftsteuer)	
- Федеральное правительство	32,04
- Провинции	10,44
- Муниципалитеты	8,87
3) Часть налога на добавленную стоимость (НДС) (Umsatzsteuer)	
- Федеральное правительство.	23,10
- Провинции	5,95
- Муниципалитеты	3,92
Всего	100,00

Source: Источник: Bundesministerium für Finanzen (2001: 6), адаптировано авторами.

²² Дорит Брендл, частное сообщение, 20 октября 2004 г.

²³ Бернгард Шагмейстер, частное сообщение, 16 июня 2004 г.

2.2.6 Аудит и контроль

Используется ряд инструментов контроля, чтобы обеспечить прозрачность, подотчетность и эффективность схемы государственного финансирования. Ежегодно проводится оценка работы КРС независимыми аудиторскими организациями, которые работают по контракту с Министерством охраны окружающей среды. Кроме того, регулярные оценки проводит само министерство и Австрийская аудиторская палата. В соответствии с законом, Министерство охраны окружающей среды каждые три года проводит внешнюю оценку случайным образом отобранных проектов (это не ограничивается одними лишь проектами в области водоснабжения и канализации). Результаты таких оценок передаются для парламентского обсуждения. Кроме того, КРС и Министерство охраны окружающей среды готовят годовые отчеты по всем государственным природоохранным расходам (*Umweltförderungsberichte*).

В дополнение ко всему этому, заявители могут запрашивать информацию непосредственно у Министерства охраны окружающей среды и/или подавать жалобы по любым вопросам, связанным с данной схемой государственного финансирования (включая вопросы управления КРС).

2.2.7 Вопросы и меры обеспечения соответствия Правилам ЕС для государственной помощи

В соответствии с последними подзаконными актами ЕС по государственной помощи, все страны-члены обязаны внести коррективы в свое национальное законодательство по государственным природоохранным расходам, чтобы они стимулировали конкуренцию и экономический рост (Lebensministerium 2002: 9-10).

В связи с этим, правительство Австрии проводило различные реформы в системе государственного финансирования. Они главным образом ограничивались изменениями в законодательстве, связанном с поддержкой для промышленных проектов обращения с отходами, очистки загрязненных объектов и с финансированием энергетики. На сектор водоснабжения и канализации эти изменения не повлияли (Lebensministerium 2002: 23-24, 27-30, 40). По сути, подобных законодательных перемен для этого сектора и не требовалось, поскольку государственная поддержка в этом секторе не считается государственной помощью, как она определяется в статье 87 Договора Европейского Сообщества²⁴.

Тем не менее, после дискуссий с Брюсселем, соответствие проектов правилам ЕС для государственной помощи сейчас анализируется на индивидуальной основе, с учетом положения о малых объемах финансирования (*de minimis*)²⁵, а также решения по делу "Альтмарк - Транс"²⁶. Таким образом, считается, что данная схема государственных расходов для проектов в области водоснабжения и канализации отвечает требованиям правил ЕС для государственной помощи.

²⁴ Эта статья гласит: "Если иного не предусмотрено в настоящем договоре, то какая-либо помощь, предоставляемая страной-членом или предоставляемая в виде государственных ресурсов в какой-либо форме, которая искажает конкуренцию или угрожает ее искажением за счет благоприятствования определенным предприятиям или производству определенных товаров, является несовместимой с общим рынком, поскольку она влияет на торговлю между странами-членами."

²⁵ Буквально это означает, что "закон не занимается мелочами" (в данном случае, имеется в виду незначительный [до определенного уровня] объем государственной поддержки для отдельного проекта). В приложении к финансированию, принцип *de minimis* означает, что финансирование окажет лишь пренебрежимо малое воздействие на торговлю и конкуренцию. Следовательно, уведомления о таком субсидируемом проекте не требуются и субсидия может выплачиваться.

²⁶ Решение Европейского суда по делу "Альтмарк - Транс" (июль 2003 г.) дает определенные указания по интерпретации вопроса о законности государственной помощи. Это решение указывает, что проект может субсидироваться государством, если этот проект служит общим экономическим интересам и если используется "адекватный уровень компенсаций".

2.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР

Этот раздел нацелен на оценку деятельности федеральной программы расходов министерства охраны окружающей среды в секторе водоснабжения и канализации, управление которой осуществляется австрийским банком КРС, с использованием "Образцов лучшей практики государственных природоохранных расходов", разработанных ОЭСР. Насколько возможно, оценка программы проводится с использованием трех основных критериев: природоохранная эффективность, бюджетно-налоговая дисциплина и эффективность управления. Каждый индивидуальный критерий конкретизируется пятью основными принципами и конкретными подчиненными критериями. В Приложении В приводится более подробная информация о контрольных таблицах, использовавшихся для оценки.

2.3.1 Природоохранная эффективность

2.3.1.1 Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики

Субсидии для сектора водоснабжения и канализации используются для того, чтобы удерживать плату пользователей на социально приемлемом уровне. Поэтому, проекты с высокими удельными затратами (в евро на душу населения), такие как проекты в сельских районах, получают больше финансирования, поскольку уровень обслуживания в этих районах считается слишком низким. Принцип работы такой схемы субсидий заключается в том, что поддержка необходима: а) чтобы стимулировать определенные природоохранные инвестиции, когда заявитель не может себе позволить оплатить проект полностью и нуждается в помощи, чтобы покрыть разницу между основным финансированием (например, за счет коммерческих кредитов и долевого финансирования) и необходимым объемом средств для полной реализации природоохранных инвестиций, или б) когда природоохранные инвестиции экономически нежизнеспособны, поскольку существуют более дешевые и менее экологичные решения. В последнем случае, помощь используется, чтобы сместить баланс в пользу природоохранных инвестиций.

Субсидии предоставляются для покрытия затрат на строительство и их выплата прекращается после завершения проекта. Владельцы проектов не получают финансирования для покрытия эксплуатационных расходов инфраструктуры водоснабжения или канализации. Внешние аудиторы, привлеченные по контрактам с Министерством охраны окружающей среды, проводят регулярную оценку добавленной стоимости для различных проектов.

Вместе с платой пользователей за услуги водоснабжения и канализации и другими схемами субсидирования, природоохранные субсидии считаются допустимым инструментом для повышения уровня подключения к системам водоснабжения и канализации, особенно в сельских районах Австрии, а также для достижения требований экологических стандартов и целевых показателей.

2.3.1.2 Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы

Общее государственное финансирование согласуется федеральным правительством, провинциями и муниципалитетами при помощи Закона о налоговом уравнивании, который принимается каждые четыре года. Вся законодательная база открыта для общественности. Соответствующие законы и подзаконные акты определяют критерии приемлемости, уровни финансовой помощи и другие параметры финансирования.

Предоставляя более высокий уровень финансовой помощи для недостаточно развитых сельских районов, схема государственных расходов также поддерживает достижение более общих целей правительства, особенно в области экономического развития и сокращения бедности.

2.3.1.3 Четкое определение природоохранных эффектов

Природоохранный эффект проекта является важным критерием приемлемости. При оценке и отборе проектов для финансирования проводят оценку альтернативных технических решений, чтобы обеспечить достижение заявленного природоохранного эффекта. В качестве основного требования используется наилучшая доступная технология. При помощи критериев природоохранной эффективности рассматривают влияние субсидий на различные компоненты окружающей среды (грунтовые воды, поверхностные водоемы, качество почв).

Компетентные административные органы провинциальных правительств проводят оценку природоохранной эффективности проектных предложений. После завершения реализации проектов, их природоохранную эффективность регулярно контролируют внешние аудиторы и Федеральная аудиторская палата.

Если заявитель не справляется с задачей выполнения инвестиционного проекта в соответствии с проектным предложением, то его могут обязать полностью или частично возратить уже выплаченные ему средства. Кроме того, исполнитель может подвергаться преследованию если в ходе реализации проекта его сознательные действия приводят к загрязнению грунтовых вод.

2.3.1.4 Получение максимального природоохранного эффекта за счет имеющихся средств

Финансирование проектов зависит от их природоохранной эффективности. По сведениям КРС эффективность затрат также играет ключевую роль. В то же время, отсутствует информация об использовании и расчете индикаторов в процессе оценки проектов.

Заявители обычно должны заполнять стандартные формы заявок. Требуется представить количественную информацию, включая сведения об альтернативах, с учетом инвестиционных затрат и эксплуатационно-ремонтных расходов. Эти данные используют для сравнительного анализа природоохранного эффекта и затрат для каждой альтернативы. Для обоснования результатов может также потребоваться анализ изменения затрат, а также оценка других экономических переменных. Верификацию данных проводит КРС, а полученные результаты хранят для последующего аудита.

2.3.1.5 Привлечение дополнительных финансовых ресурсов

Государственные средства покрывают менее 100% от общих проектных затрат. Привлечения средств из зарубежных источников не требуется, но следует обеспечить полное финансирование для проекта перед выплатой средств. Поскольку поддержка предоставляется главным образом в виде процентных субсидий, интересы частных банков не затрагиваются.

2.3.2 Налогово-бюджетная дисциплина

2.3.2.1 Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях

Источники поступлений для программы государственных расходов четко определены в Законе о налоговом уравнивании, включая процентный вклад каждого отдельного источника. Поступления собираются при помощи ряда обязательных федеральных платежей и налогов (федеральные жилищные платежи, подоходный налог, налог на заработную плату, налог на реализованный прирост капитала, налог на прибыль корпораций и НДС). Все поступления учитываются казначейством перед их перечислением для программы природоохранных расходов.

2.3.2.2 Предотвращение ограничений для эффективности

Поступления для программы государственных расходов выделяются целевым назначением как минимум на период в четыре года (срок действия Закона о бюджетном выравнивании).

Таким образом, поступления для программы не связаны с единственным целевым платежом (например, платежом за сброс стоков), а главным образом представляют собой определенные доли в структуре различных обязательных федеральных налогов. Как представляется, до сих пор целевое выделение средств не стало критически важным фактором для привлечения финансовых ресурсов в сектор. Тем не менее, проблемы эффективности, с которыми сталкивается сектор водоснабжения и канализации, могут потребовать вновь обратиться к вопросу о целевом выделении средств.

2.3.2.3 Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности

Общий бюджет программы расходов согласовывают с федеральным правительством, провинциями и муниципалитетами. Налоговая дисциплина отвечает высоким стандартам образцов лучшей практики.

Чтобы предотвратить нецелевое использование ресурсов, компетенция Аудиторской палаты была распространена и на КРС. Внешние аудиторы проводят регулярный аудит КРС. Кроме того, в сотрудничестве с КРС, Министерство охраны окружающей среды ежегодно проводит анализ деятельности банка. Результаты такого анализа публикуются в годовых отчетах по природоохранному финансированию (*Umweltförderungen des Bundes*). Кроме того, предоставляется отчетность о реальном сокращении выбросов.

2.3.2.4 Подотчетность

Помимо отчетов о природоохранном финансировании (*Umweltförderungen des Bundes*), Министерство охраны окружающей среды раз в три года публикует также отчеты, в которых рассматриваются вопросы подотчетности и прозрачности. Очевидно, что в случае выявления коррупции применяются санкции. Выборные представители в Комиссии по вопросам, связанным с коммунальным водоснабжением и канализацией, а также служащие водохозяйственных органов соответствующих провинциальных правительств несут ответственность в случае злоупотребления своим служебным положением.

2.3.2.5 Сбор поступлений и государственные закупки

Основной задачей банка КРС в качестве агентства-исполнителя является управление проектным циклом, включая выплату субсидий владельцам инфраструктурных проектов. Сбор поступлений для финансирования программы за счет обязательных федеральных налогов и платежей производится соответствующими налоговыми органами страны различных уровней.

2.3.3 Эффективность управления

2.3.3.1 Рациональное государственное управление

Программа государственных расходов и ее элементы четко определены в Законе о помощи для целей охраны окружающей среды (1993 г.) и в Руководящих указаниях по схемам помощи для целей охраны окружающей среды (2001 г.), выпущенных министром охраны окружающей среды. Тем не менее, остается определенная свобода действий для принятия решений по отбору индивидуальных проектов для финансирования. Информация об условиях финансирования как правило доступна для общественности на сайте КРС.

Эффективность австрийской системы финансирования основывается на четком распределении обязанностей. Министр охраны окружающей среды устанавливает общие правила финансирования (включая критерии) в рамках консультаций с Комиссией по вопросам, связанным с коммунальным водоснабжением и канализацией.

В соответствии с законом и с условиями контракта, КРС обязан проводить оценку проектов на основе критериев, установленных министерством. Результаты оценки проекта предоставляются вышеупомянутой комиссии, которая рассматривает все проекты перед их

передачей на рассмотрение министру. Министр принимает решения по каждому проекту, который прошел оценку КРС, с учетом рекомендаций комиссии. КРС выполняет решения министра и либо подписывает контракт с владельцем проекта от имени и по поручению министра, или же уведомляет владельца проекта об отказе министра финансировать проект. Следовательно, решения министра охраны окружающей среды основываются на решениях административных органов провинциальных правительств и КРС, а также на рекомендациях Комиссии по вопросам, связанным с коммунальным водоснабжением и канализацией. Таким образом политического влияния по отдельным проектам исключить нельзя.

Деятельность КРС в качестве агентства-исполнителя контролируется и подвергается аудиту со стороны ряда руководящих органов, включая Аудиторскую палату, внешних аудиторов, привлеченных по контракту министерством охраны окружающей среды и внутренних аудиторов этого министерства.

2.3.3.2 Профессиональное управление на исполнительном уровне

Банк КРС отвечает за управление повседневной деятельностью в рамках программы государственных природоохранных расходов и его сфера ответственности отделена от обязанностей правительственных органов. В соответствии с Законом о помощи для целей охраны окружающей среды, теоретически министр охраны окружающей среды может выбрать любое агентство-исполнителя, но предпочтение отдается КРС, поскольку этот банк обладает большим опытом работы.

Банк КРС отвечает за объективную оценку проектов на основе критериев, утвержденных министром охраны окружающей среды. Институциональная независимость КРС обеспечивает его объективность и нейтральность. В силу соответствующих правовых требований, КРС по большей части проводит анализ финансовой жизнеспособности для проектных предложений (экологическую/техническую оценку сначала проводят компетентные органы провинциальных правительств). Окончательный отбор проектов проводит министр охраны окружающей среды, а персонал банка отвечает за выплаты и финансовое управление ресурсами в рамках данной схемы.

2.3.3.3 Грамотное управление проектным циклом

Имеется лишь частичная информация по управлению проектным циклом в КРС. При подборе проектов учитывают прогнозируемые тенденции изменения спроса на государственную поддержку (предусматривается более высокий уровень помощи для проектов в области водоснабжения и канализации в сельских районах). Четко установлены критерии приемлемости и условия финансирования. Принимая во внимание, что большая часть проектных предложений, которые подаются в КРС, в конечном итоге утверждаются для финансирования, не ясно, играет ли критерий эффективности затрат важную роль в процессе отбора проектов.

Формы заявок доступны в электронном виде на сайте КРС и они относительно просты для заполнения.

Одновременно с этим, долгосрочное бюджетное планирование позволяет КРС предоставлять поддержку в течение всего жизненного цикла проекта, что крайне важно для реализации инвестиционных проектов.

2.3.3.4 Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами

По взаимоотношениям с внешними заинтересованными сторонами имеется лишь ограниченная информация. Заявители обычно обладают равным доступом к информации о возможных программах помощи, поскольку эта информация размещена на сайте КРС. Кроме

того, владельцы проектов могут обращаться к менеджерам КРС за дополнительной информацией, а также могут подавать жалобы в Министерство охраны окружающей среды, если сталкиваются с нарушениями в работе КРС.

2.3.3.5 Эффективное управление финансовыми продуктами и связанным с ними риском

Управление расходами, которое осуществляется КРС, регулируется рядом законодательных актов, таких как Закон о помощи для целей охраны окружающей среды, Указания по схемам помощи для целей охраны окружающей среды и технические руководящие указания по вопросам водного хозяйства.

Большая часть субсидий предоставляется в виде процентных субсидий. Гранты предоставляются лишь в отдельных случаях и не являются наиболее распространенной формой помощи. Учитывая опыт сотрудников КРС, можно сказать, что они могут обеспечить должное управление риском, связанным с финансовыми продуктами, которые предлагаются в рамках данной программы.

Вставка 1. Основные элементы программы - Австрия

Наименование программы

Государственные природоохранные расходы Министерства охраны окружающей среды в секторе водоснабжения и канализации, которыми управляет банк Kommunalkredit Public Consulting GmbH

Цели программы

- Обеспечить охрану окружающей среды, охрану здоровья населения и доступ к элементарным услугам канализации
- Способствовать подключению жителей сельских районов к природоохранной инфраструктуре водоснабжения и канализации
- Удерживать тарифы на услуги водоснабжения и канализации на социально приемлемом уровне

Критерии приемлемости

- Проект должен соответствовать общим целям Закона о помощи для целей охраны окружающей среды (*Umweltförderungsgesetz*)
- Природоохранная эффективность и эффективность проектных затрат
- Приемлемые типы проектов включают станции очистки стоков, канализационные системы, переработку активного ила, а также сети водоснабжения и канализации различного размера

Типы владельцев проектов

- Муниципалитеты
- Провинции
- Частно-государственные партнерства
- Частные инвесторы

Уровень помощи

- До 70% строительных расходов для новой станции очистки стоков
- 15% для новых систем муниципального водоснабжения; единовременная выплата субсидий для проектов децентрализованного водоснабжения

Предлагаемые финансовые продукты

- Процентные субсидии
- Гранты

Максимальный/минимальный масштаб поддерживаемых проектов

- Ограничений не предусматривается

Основные источники поступлений для программы

- Налоговые поступления, установленные в австрийском Законе о бюджетном выравнивании (*Finanzausgleichsgesetz – FAG*)
- Поступления от федеральных жилищных платежей
- Определенные отчисления от подоходного налога, налога на заработную плату, налога на реализованный прирост капитала, налога на прибыль корпораций
- Определенные отчисления от налога на добавленную стоимость (НДС)

3 БЕЛЬГИЯ (ФЛАНДРИЯ)

В ситуационном исследовании для Бельгии основное внимание уделяется структуре инвестиций в секторе очистки стоков в одном из регионов Бельгии - Фландрии. Институциональное решение включает партнерство между государственными и частными сторонами. Разграничивается очистка стоков на межмуниципальном (региональном) уровне и ответственность за коммунальные канализационные системы²⁷ на муниципальном уровне.

3.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации

Политика в области водного хозяйства в Бельгии в целом и во Фландрии, в частности, в течение длительного времени сталкивалась с серьезными проблемами, включая проблемы охраны здоровья населения. Отчасти это было связано с тем, что уровень подключения населения к системам водоснабжения и канализации в стране был низким. Со временем, инвестиции в сектор увеличивались и субсидии играют критически важную роль в схеме их финансирования.

Первые законодательные акты по применению субсидий в секторе водоснабжения и канализации появились уже в 1907 г. (Aubin, Varone 2003). В то время, муниципалитеты по большей части несли ответственность за осуществление необходимых мер для поддержания стандартного качества воды. Если муниципалитеты не справлялись со своими обязанностями, то Национальная водораспределительная компания (возданная в 1913 г.) должна было профинансировать необходимые инвестиции. Это была компания с государственным капиталом и ее кредитная ставка была ограничена величиной в 4% годовых.

Первый специализированный закон по охране воды в Бельгии вступил в силу в 1950 г. Муниципалитеты несли полную ответственность за канализацию и за очистку стоков (включая планирование, строительство и эксплуатацию). Чтобы способствовать более эффективному разрешению некоторых из этих проблем, в 1960-е годы отдельные муниципалитеты приступили к организации межмуниципальных органов. В то время, национальное правительство финансировало примерно 80% расходов в секторе водоснабжения и канализации. Из-за недостаточного финансового потенциала и отсутствия необходимого "ноу-хау", а также из-за низкой заинтересованности (поскольку большая часть положительного эффекта проявлялась ниже по течению рек, пересекающих Фландрию), регион сталкивался с серьезными проблемами в обеспечении населения этим услугами.

В 1971 г. в Бельгии был принят новый закон о защите континентальных вод. На этот раз, к сфере ответственности муниципалитетов отнесли только канализационную систему (планирование, строительство и эксплуатация). Кроме того, были созданы три государственные компании, отвечающие за очистку стоков.

После завершения процесса федерализации в 1974 г., в каждом регионе (Фландрия, Валлония и столичный регион - Брюссель) пересмотрели существующую водохозяйственную политику, включая и соответствующие структуры финансирования. На основе Закона 1971 г., во Фландрии были созданы две территориальные компании водоочистки: Компания

²⁷

Под канализацией подразумевается установленная система сбора стоков.

водоочистки прибрежного бассейна (*Waterzuivering Maatschappij van het Kustbekken* [VZK] [1975]) и Фламандская компания водоочистки (*Vlaamse Waterzuiveringsmaatschappij* [VWZ] [1981]), к которым перешли муниципальные станции очистки стоков. В 1980 г., были осуществлены новые структурные реформы, что привело к дальнейшей регионализации управления водным хозяйством. Фламандская водная компания (*Vlaamse Maatschappij voor Wateroorziening* [VMW]) стала отвечать за водораспределение, а Фламандская компания водоочистки - за очистку стоков (*Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering* [VMZ]). В то время, в регионе также ввели платежи для промышленных предприятий и бытовых потребителей. Поступления от этих платежей использовали для финансирования очистки стоков. Эти платежи с фиксированной ставкой выплачиваются всеми промышленными предприятиями и бытовыми потребителями.

В 1970-е - 1980-е годы, муниципалитеты продолжали получать значительную государственную поддержку. Тем не менее, в связи с коммунальными проблемами и государственными реформами, которые заблокировали выполнение многих политических решений, строительство инфраструктуры проводилось крайне низкими темпами и проблемы в секторе оставались нерешенными: уровень подключения к соответствующим системам оставался сравнительно низким, реки и ручьи оставались серьезно загрязненными, сохранялась и проблема частых наводнений. Уровень подключения к системам очистки стоков составлял 23% в 1980 г., т.е. весьма низкий уровень по европейским стандартам, особенно если учесть равнинный характер ландшафта страны (Eurostat 2004). В начале 1990 г., во Фландрии очищали лишь 30% собранных стоков. Для сравнения - во Франции и в Германии эти показатели составляли 68% и 91%, соответственно.

3.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов

В этом разделе представлены основные черты программы расходов. К ним относятся: цели и приоритеты программы, описание институциональной структуры и основные критерии приемлемости для отбора индивидуальных проектов для финансирования. В начале раздела приводится краткое описание исторического развития программ государственной поддержки для сектора водоснабжения и канализации во Фландрии.

3.2.1 История и развитие программы

В 1990 г., во Фландрии приступили к новым реформам административных структур для реализации политики в области очистки стоков и предприняли первые шаги по приватизации. Все обязанности в секторе очистки стоков были переданы в ведение региона. Соответствующую законодательную базу для этого обеспечил Региональный закон от 12 декабря 1990 г. Административная реформа предусматривала создание двух новых структур: Фламандского агентства по охране окружающей среды (*Vlaamse Milieumaatschappij* [VMM]) и компании Aquafin. Дополнительный импульс этим реформам придала Директива ЕС по городским отходам 1991 г., которая обязала страны-члены обеспечить сбор и очистку бытовых стоков к 2005 г.

VMM представляет собой полностью принадлежащую государству компанию, отвечающую за мониторинг качества воды в регионе и предоставление соответствующей отчетности, за планирование станций очистки стоков, а также за основные и приоритетные канализационные сети (так называемые "межмуниципальные канализационные системы"). Реализацию этих планов, фактическое строительство, а также последующее управление этим объектами осуществляет компания Aquafin NV. Aquafin представляет собой частно-государственное партнерство, со следующим распределением акционеров: международная водная компания Severn Trent (Великобритания), которая также предоставляла технологические консультации на начальном этапе (20%); институциональные инвесторы, в большинстве своем - сберегательные банки и крупные компании (29%), и Фламандское агентство природоохранных инвестиций (*Vlaamse Milieuholding* [VMH]), представляющее правительство Фландрии (51%).

11 января 1991 г. компания Aquafln подписала с правительством Фландрии долгосрочное соглашение об управлении, в котором определялись обязанности компании Aquafln. Это включало развитие эффективной **инфраструктуры очистки стоков** во Фландрии, причем в максимально сжатые сроки, путем обеспечения технического планирования (ускоренное проектирование и строительство), привлечения необходимого финансирования, реализации инвестиционных проектов, а также ускоренного накопления "ноу-хау" в области очистки стоков. Кроме того, к сфере ответственности компании Aquafln было отнесено управление как новыми объектами, так и уже существующими, включая канализационные системы и насосные станции (Aquafln 2001). Мандат компании распространялся также на строительство и эксплуатацию региональных **станций очистки стоков**, включая приоритетные канализационные системы межмуниципального уровня. Муниципальным органам было разрешено проводить строительство и эксплуатировать муниципальные системы водоотведения и очистки стоков с мощностью менее 2000 (экв. число жителей).

Что же касается **водоотведения**, то муниципалитеты отвечали и по-прежнему отвечают за обеспечение адекватных услуг на муниципальном уровне, а межмуниципальные канализационные системы отнесли к сфере ответственности компании Aquafln. Начиная с 1996 г., муниципалитеты также получили возможность обращаться за субсидиями со стороны регионального правительства в лице Администрации по вопросам охраны окружающей среды, природы и водного хозяйства (AMINAL), которая специализируется в области муниципального водоотведения. За счет субсидий могут покрывать до 50, 75 или 100% стоимости строительства канализационных систем (в зависимости от уровня разделения систем ливневой и обычной канализации) или стоимости разработки или реконструкции неприоритетных муниципальных канализационных систем. Проекты приоритетных канализационных систем, которые реализует компания Aquafln, субсидируются на 100% (это является частью общей стратегии очистки стоков).

Начиная с 1999 г.²⁸, компания Aquafln также начала предоставлять помощь муниципалитетам в строительстве муниципальных канализационных систем, основываясь на согласованном "кодексе должной практики". Этот кодекс предусматривает разделение сточных вод и дождевой воды путем установки емкостей для сбора дождевой воды в жилых домах и обязательного разделения систем ливневой и обычной канализации во всех новых частных домах.

В 2002 г. у муниципалитетов появилась²⁹ другая возможность для получения субсидий от регионального правительства. Эти целевые субсидии выделяются для строительства муниципальных станций очистки стоков с мощностью менее 2000 (экв. число жителей) и за их счет можно покрывать от 50 до 100% строительных расходов (опять-таки, в зависимости от степени разделения ливневой и обычной канализации).

В 2000 г. было приостановлено первоначальное соглашение об управлении, заключенное компанией Aquafln и правительством Фландрии, в котором определялись роли и обязанности всех вовлеченных институтов. Министерство охраны окружающей среды Фландрии не было удовлетворено достигнутыми результатами в области очистки стоков и не пролонгировало контракт на управление. В то же время, правительство региона подтвердило свою готовность возобновить действие контракта. Это привело к политическому тупику. После переговоров, которые длились несколько лет, когда будущее компании представлялось неопределенным, в 2005 г. в контракт на управление с правительством региона были внесены дополнения и сейчас он представляет собой контракт с возможностью пролонгации через 20 лет. Были внесены изменения и в соглашение о распределении обязанностей между регионом, компанией Aquafln, и источниками финансирования компании.

²⁸ В соответствии с Исполнительным распоряжением о субсидировании неприоритетных муниципальных канализационных систем от 29 марта 1999 г.

²⁹ В соответствии с Исполнительным распоряжением о субсидировании муниципальной канализации от 1 февраля 2002 г.

После 2005 г., оплата услуг компании Aquafln стала зависеть от полученных результатов в области очистки стоков (эта поправка была внесена по просьбе самой компании). Была введена система стимулов, чтобы повысить эффективность очистки стоков. Компания Aquafln получит грант от регионального правительства, если качество очищенной воды окажется выше стандартов качества воды во Фландрии, и наоборот, если качество очищенной воды будет ниже требований этих стандартов, то против компании будут применены санкции. Кроме того, компания Aquafln была также привлечена к очистке промышленных стоков. Компания отвечает за подготовку зональных планов, которые показывают, где можно проводить коллективную очистку стоков, а где рекомендуется индивидуальная очистка (разграничение между муниципальными и межмуниципальными системами).

3.2.2 Цели и приоритеты программы

Главной целью правительства Фландрии в области очистки стоков (а соответственно и целью стратегии государственных расходов) является повышение/обеспечение качества воды в поверхностных водоемах, причем особое внимание уделяется снижению уровня эвтрофикации, чтобы обеспечить соблюдение соответствующих водных директив ЕС (Директива по питьевой воде, Рамочная директива по воде, Директива по очистке городских стоков). Особенно важным считается обеспечение полного соблюдения Директивы ЕС по очистке стоков, чтобы сократить штрафы и другие санкции, связанные с отставанием в реализации этой директивы. В силу нынешней структуры схемы финансирования основное внимание уделяется развитию межмуниципальных станций очистки стоков.

Конкретные целевые показатели для достижения этих целей, в частности, включают:

- Достижение высокого уровня подключения домохозяйств к системам коллективной очистки стоков (> 90%);
- Повышение мощности действующих станций очистки, что также требует сокращения уровня разбавления стоков, поступающих на межмуниципальные станции очистки из соответствующих канализационных сетей. Таким образом, эта программа также нацелена на поддержку разделения систем ливневой и обычной канализации как на муниципальном, так и на межмуниципальном уровнях;
- Достижение уровня конкретных стандартов для качества очищенных стоков, предусмотренных законодательством Фландрии;
- Достижение конкретных стандартов удаления загрязнителей. Проводится постоянный мониторинг пяти основных загрязнителей. К ним относятся: биологическая потребность в кислороде (БПК), химическая потребность в кислороде (ХПК), взвешенные твердые вещества, азот и фосфор. Например, принятый во Фландрии стандарт требует удаления 75% азота и фосфора.

3.2.3 Описание институциональной структуры

В многоуровневой структуре природоохранной администрации Фландрии с управлением государственными природоохранными расходами в области очистки стоков особенно тесно связаны три института. К ним относятся: Администрация по охране окружающей среды, природы, земли и водного хозяйства (AMINAL), Агентство по охране окружающей среды Фландрии (VMM) и компания Aquafln.

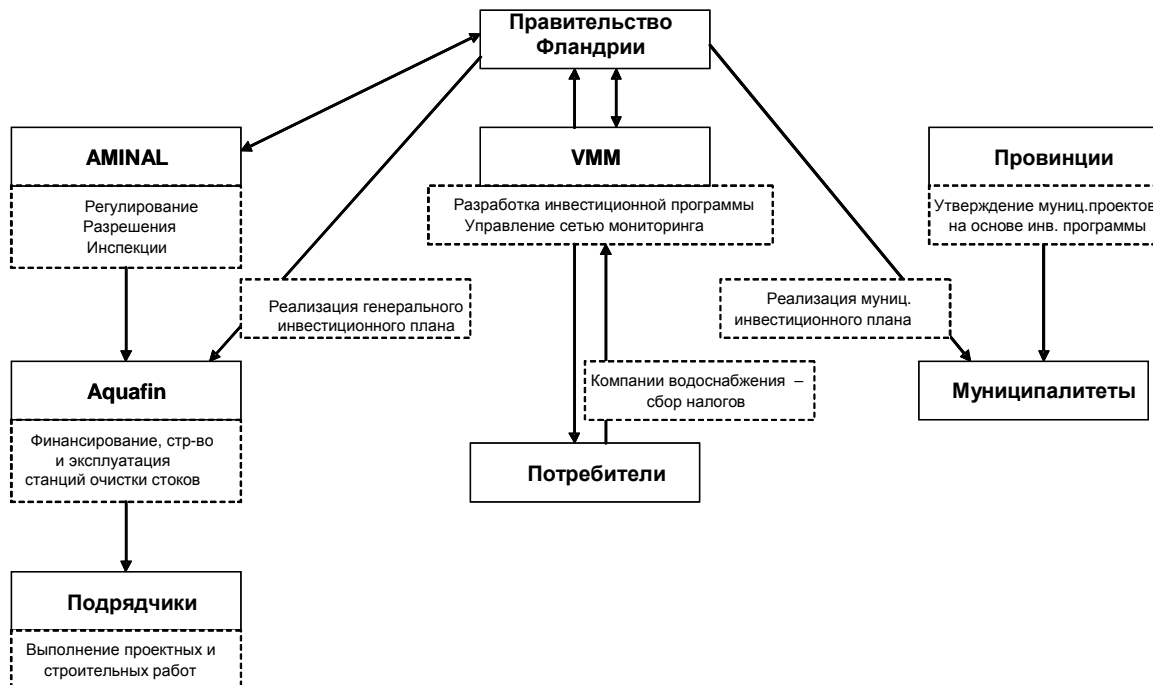
AMINAL разрабатывает политические природоохранные программы и отвечает за выполнение функций экологической инспекции. Кроме того, под управлением этой администрации находится так называемый фонд MiNa - инструмент финансирования природоохранной политики во Фландрии (от слов Milieu [окружающая среда] и Natuur

[природа]; см. раздел 3.2.5), который выплачивает субсидии для межмуниципальных инвестиций через компанию Aquafin.

Агентство по охране окружающей среды Фландрии (VMM) отвечает за разработку инвестиционной программы (IP) для межмуниципального уровня (региональные станции очистки стоков), а также для муниципального уровня (муниципальные инвестиционные программы [GIP]) на период от четырех до пяти лет. Инвестиционный портфель подлежит официальному утверждению правительством Фландрии. Кроме того, VMM также осуществляет надзор за мониторингом и контролем качества поверхностных и подземных вод и собирает платежи за загрязнение воды.

Компания Aquafin отвечает за фактическое проектирование и за финансирование индивидуальных инвестиционных проектов. Обязанности компании Aquafin определяются в соглашении об управлении с правительством Фландрии.

Рисунок 2. Институциональная структура для государственных природоохранных расходов в секторе водоснабжения и канализации (Фландрия)



На базе подготовленной VMM инвестиционной программы, которая определяет общие стратегические цели, а не конкретные технические детали, компания Aquafin разрабатывает детализированные технические планы для межмуниципальных станций очистки стоков и канализационных сетей. Эти планы служат основой для дальнейшего планирования. Технические планы должны утверждаться министром охраны окружающей среды Фландрии в рамках трехсторонних встреч представителей AMINAL, VMM и компании Aquafin, причем VMM выполняет надзорные функции. После утверждения технических планов компания Aquafin организует открытые тендеры и заключает контракты со специализированными проектно-конструкторскими бюро для разработки конкретных проектов. Впоследствии привлекаются строительные компании для выполнения строительных работ. После завершения выполнения проектов, компания Aquafin становится официальным владельцем межмуниципальной инфраструктуры и отвечает за ее эксплуатацию.

Для реализации проектов компания Aquafin выставляет счета фонду MiNa, который работает под управлением AMINAL. Сначала компания Aquafin финансирует строительные работы, а затем эти расходы возмещаются фондом MiNa. Таким образом, компании Aquafin требуется привлечь внешнее финансирование. Будучи частно-государственной компанией,

Aquafin может более эффективно использовать финансовый инжиниринг и обладает возможностями для более легкого доступа к кредитам и к техническому "ноу-хау". В то время как частный характер компании обеспечивает большую гибкость, участие государства повышает ее кредитоспособность, а профессиональную квалификацию и "ноу-хау" привносит стратегический партнер - компания Severn Trent (Gasser, Walker 2003). В результате использования такой правовой формы, Фландрия может возмещать налог на добавленную стоимость (НДС)³⁰ из затрат на новое строительство, а также из затрат для ранее сооруженных объектов. Более того, такая правовая форма компании Aquafin позволяет использовать амортизацию для новых проектов, а также брать кредиты в Европейском инвестиционном банке (см. раздел 3.2.5).

Руководящим органом компании Aquafin является Совет директоров, в состав которого входят (как минимум) три директора. Они назначаются на свои должности на период до 6 лет на общем собрании Совета³¹. Из числа членов Совета назначается его председатель. Решения Совета директоров принимаются простым большинством. В случае равенства голосов, председательствующий на заседании директор обладает правом решающего голоса. Каждая заинтересованная сторона имеет право на представительство на заседаниях Совета. Каждая акция дает право на один голос.

Муниципалитеты играют критически важную роль в строительстве и обслуживании муниципальных канализационных систем. Программы муниципальных субсидий готовятся VMM на основе предварительных проектных предложений, которые подаются муниципалитетами. В инвестиционную программу включаются проектные предложения, отвечающие критериям, предусмотренным VMM (см. раздел 3.2.4). Министр охраны окружающей среды Фландрии утверждает программу субсидий, которая затем передается муниципалитетам для утверждения. После принятия соответствующим муниципальным советом решения о приемлемости инвестиционной программы, муниципалитеты подписывают проектные предложения, для которых впоследствии разрабатываются предварительные технические проекты.

Оценку этих предварительных технических проектов проводит официальная комиссия, включающая представителей AMINAL, компании Aquafin, VMM, а также представителей фламандских провинций. Утверждение предложенных проектов этой комиссией гарантирует финансирование со стороны фонда MiNa. Затем, муниципалитет представляет губернатору провинции проектное предложение, в котором приводится дополнительная информация о предлагаемых подрядчиках и конкретный бюджет затрат. Губернатор утверждает это проектное предложение для финансирования за счет средств фонда MiNa. Затем муниципалитет организует тендер и распределяет работы между отобранными подрядчиками. Администрация губернатора провинции осуществляет надзор за этими работами и может выделять финансирование в зависимости от прогресса в ходе реализации проекта. После завершения 20% субсидированных строительных работ, муниципалитеты получают 80% выделенных субсидий. Остальные средства выплачиваются по завершению проекта.

³⁰ Недавно компания Aquafin была вовлечена в спор с федеральными налоговыми структурами по поводу ставки НДС для операций компании. В то время как компания утверждала, что имеет право на более низкую ставку НДС (6%), налоговые службы настаивали на применении обычной ставки в 21%. Компания Aquafin оспорила это решение. В июне 2005 г., суд принял решение не в пользу компании Aquafin и Фландрии в связи с прошлой задолженностью по НДС. После консультаций с правительством Фландрии и с федеральным правительством было достигнуто соглашение. Компания Aquafin должна выплатить налоговой администрации задолженность по НДС в размере 226 млн. евро. Компания взяла кредит на эту сумму на период 15 лет у консорциума из четырех бельгийских банков. Более раннее соглашение между правительством Фландрии и компанией Aquafin (26 апреля 2002 г.) признает все последствия этого спора по поводу НДС разумными затратами. Соответственно, Фландрия согласилась возместить компании Aquafin затраты на обслуживание долга в течение 15 лет.

³¹ Конкретное число директоров в составе Совета директоров определяется на его общем собрании.

3.2.4 Критерии приемлемости и расходы

Что касается **очистки стоков на межмуниципальном уровне**, то проекты, претендующие на включение в инвестиционную программу, должны соответствовать ряду критериев приемлемости. Предпочтение обычно отдается проектам с высокой природоохранной эффективностью в области очистки стоков. Кроме того, особо активно поддерживаются проекты, которые предусматривают специальные меры для предотвращения длительного пребывания стоков в канализационных коллекторах и для ограничения сброса неочищенных стоков на станциях очистки. Компания Aquafln подбирает проекты, основываясь на общей инвестиционной программе, разработанной Агентством по охране окружающей среды Фландрии (VMM) и утвержденной министром охраны окружающей среды.

Существуют также жесткие критерии приемлемости для муниципалитетов, обращающихся за субсидиями для строительства новых **канализационных систем**. К ним относятся обязательное обновление "общих канализационных планов" в соответствии с современными кодексами должной практики, которые требуют разделения ливневой и обычной канализации. Проекты, которые реализуются муниципалитетами, основываются на муниципальной инвестиционной программе. Эту программу также готовит VMM и она утверждается министром охраны окружающей среды.

В Табл. 3.1 (см. ниже) приводятся данные о построенных компанией Aquafln объектах и представленных услугах на конец 2002 г., а также информация о запланированных проектах на следующий период.

С момента своего создания в 1991 г. и до 31 декабря 2005 г., компания Aquafln осуществила 1641 проект с общим объемом инвестиций около 2 млрд. евро. В 2005 г., на тендер было выставлено еще 244 проекта на сумму в 357 млн. евро. Доля домохозяйств, подключенных к станциям очистки стоков увеличилась лишь с 30% в 1991 г. до 53% в конце 2001 г. и до 63% в 2002 г. (Eurostat 2004, OECD 2006).

Таблица 3.1. Проектный портфель компании Aquafln (текущие и запланированные проекты)

Выполнено	Количество	СОС32	Тыс. евро
Новые инвестиционные проекты ³³	1 272	93	1 363 415
Реконструкция	58	48	116 282
Утверждены для финансирования			
Новые проекты	268	30	400 787
Реконструкция	36	35	162 997
Запланировано			
Новые инвестиционные проекты	570	68	738 149
Реконструкция	8	7	20 939
Всего	2 212	281	2 802 569

Source: Источник: Aquafln (2003).

Начиная с 1992 г., Фландрия, через Министерство охраны окружающей среды (а точнее через фонд MiNa) предоставляет поддержку для инвестиционных проектов в области очистки стоков как на межмуниципальном уровне (через компанию Aquafln), так и непосредственно муниципалитетам для строительства канализационных систем. В Табл. 3.2 (см. ниже) приводится общая сводка средств, выделенных из фонда MiNa (см. раздел 3.2.5) за период 1992 - 2002 гг.

³² Станции очистки стоков.

³³ Включая станции очистки стоков, межмуниципальные канализационные системы, насосные станции.

Таблица 3.2. Средства из фонда MiNa, выделенные компании Aquafln и на муниципальные канализационные сети (млн. евро)

Годы		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ассигнования компании Aquafln	для	44,6	84,3	166,1	205,8	218,2	247,9	238,0	268,5	298,6	323,9	383,1
Субсидии муниципальных канализационных систем	для	-	2,5	14,9	14,9	24,8	37,2	61,7	31,6	65,8	62,3	

Source: Источник: Van Zele, Leroy (2003).

Табл. 3.2 демонстрирует различия между уровнем субсидий, которые распределяются через компанию Aquafln и субсидиями для муниципальных канализационных систем. Кроме того, данные таблицы указывают на тенденцию к постоянному увеличению ассигнований для компании Aquafln. Большая часть ресурсов компании Aquafln используется для инвестиций в строительство канализационных коллекторов и насосных станций, на которые приходится большая часть затрат в секторе канализации.

Компания Aquafln выделяет предварительное финансирование для разработки проектов и строительства на период в 15 лет и получает ежегодные выплаты от правительства в размере 1/15 инвестиционных затрат за год. В соответствии с соглашением об управлении с правительством Фландрии, компания Aquafln будет обладать всеми правами собственности на сооружения, построенные на государственных землях вплоть до завершения действия этого соглашения (предусматривается, что это произойдет в 2020 г.) Тогда все эти объекты будут безвозмездно переданы Фландрии.

3.2.5 Источники финансирования

В 2001 г. общие финансовые ресурсы правительства Фландрии, выделенные на природоохранную политику, составляли 832 млн. евро. 57% от этих средств поступали из общего бюджета, а 43% - из фонда MiNa.

Этот фонд постоянно пополняется за счет поступлений от экологических платежей и административных штрафов за экологические правонарушения. К ним относятся платежи за сброс сточных вод (расчет платежей проводится в зависимости от количества единиц загрязнения³⁴). Нагрузка по загрязнителям или количество единиц загрязнения рассчитываются исходя из объема сбрасываемых стоков и концентраций загрязнителей. Ставки платежей за единицу загрязнения определяется ежегодно³⁵. Эти платежи ежегодно утверждаются правительством и распространяются как на бытовых потребителей, так и на промышленные предприятия. Эти платежи собирают 17 компаний водоснабжения³⁶ и они представляют собой самый крупный источник поступлений для фонда MiNa. Например, в 1999 г., из общей суммы собранных платежей за сброс стоков (243 млн. евро), 39% было выплачено промышленными потребителями, а 61% - бытовыми потребителями и малыми/средними предприятиями.

В среднем, на долю платежей за сброс стоков приходится примерно 70% поступлений фонда MiNa, а другие источники включают платежи за удаление отходов (24%), за забор подземных вод (5%) и за использование навоза (1%) (UN 2004).

³⁴ До 1991 г. платежи за сброс стоков рассчитывались по фиксированной ставке.

³⁵ Ставка платежа на 2005 г. была установлена на уровне 27,81 евро на единицу загрязнения. Учитываются такие загрязнители как БПК, ХПК, концентрации тяжелых металлов, питательных веществ и взвешенных твердых частиц.

³⁶ До 2005 г., эти платежи централизованно собирались Агентством охраны окружающей среды Фландрии.

На долю ассигнований на проекты в области очистки стоков приходится большая часть региональных расходов на цели охраны окружающей среды. В 2000 г., например, компания Aquafln получила 298,6 млн. евро, что составляло 42% от общих финансовых ресурсов, которые выделялись на природоохранную политику в регионе.

Что же касается будущих инвестиций, то нынешняя возобновляемая программа инвестиций в канализационную инфраструктуру, утвержденная правительством Фландрии в 2002 г., предусматривает выделение 466,6 млн. евро на период 2004 - 2008 гг. (Aquafln 2003). Термин "возобновляемая программа" относится к ежегодно обновляемой программе, предусматривающей конкретные инвестиционные проекты (по меньшей мере) на следующий год. При этом разрабатываются проектные предложения на последующие годы и программа предусматривает возможность коррекции в случае необходимости. За подготовку этих возобновляемых программ отвечает VMM.

Помимо финансирования со стороны правительства Фландрии, после 1993 г. компания Aquafln получила также ряд долгосрочных кредитов от Европейского инвестиционного банка (ЕИБ). После заключения соглашения о самом последнем кредите на сумму 75 млн. евро в 2003 г., общий кредитный портфель компании Aquafln достиг более 700 млн. евро (ЕИБ 2004). Разработанная совместно с ЕИБ структура финансирования предусматривает, что объем невыплаченных долгосрочных кредитов не должен превышать выплат правительства Фландрии по завершенным проектам.

Помимо этих долгосрочных кредитов ЕИБ, компания Aquafln имеет доступ к другим источникам краткосрочного и долгосрочного финансирования (различные финансовые институты). Компания Aquafln может также привлекать заемные средства институциональных инвесторов, приобретающих краткосрочные долговые обязательства компании.

В 1994 г. компания Aquafln подписала соглашение с правительством Фландрии, ЕИБ и *Crédit Communal de Belgique*³⁷ (агент, осуществляющий все долгосрочное финансирование компании Aquafln). Это соглашение связано с долгосрочными кредитами на срок более пяти лет. Оно предусматривает, что если компания Aquafln не выполняет своих обязательств перед источниками долгосрочного финансирования, то правительство Фландрии перестает возмещать компании Aquafln выплаты по инвестициям и проценты по кредитам. В таком случае, правительство Фландрии, как гарант платежеспособности компании Aquafln, будет в соответствии с этим соглашением выплачивать возмещение непосредственно *Crédit Communal*.

3.2.6 Аудит и контроль

Администрация по охране окружающей среды, природы, земли и водного хозяйства (AMINAL) контролирует финансовую деятельность и финансовый учет в компании Aquafln. Компания должна раскрывать информацию о своей финансовой деятельности в годовых отчетах. Эти годовые отчеты готовят независимые внешние аудиторские компании, отвечающие стандартам аудита *Institut des Reviseurs d'Entreprises*. В соответствии с этими стандартами проводится оценка организации административного и финансового управления, а также оценка процедур внутреннего контроля в компании Aquafln. Эти годовые отчеты доступны для заинтересованных лиц в каждой вовлеченной организации, а также для широкой общественности (размещение больших публикаций в Интернете). Последний внешний аудит компании Aquafln проводился агентством Ernst & Young в 2005 г.

³⁷

Credit Communal de Belgique SA предоставляет кредиты, служит депозитарием и предоставляет другие финансовые услуги для частного и промышленного секторов, а также для местных и региональных органов власти. Основные филиалы компании включают: *Comptoir d'Escompte du Credit Communal*, *Cregem Participations*, *Cregem Holding*, *Cregem North America*, *Cregem Investments Ireland* и *Cregem Finance*. В 1995 г. проценты и выплаты по кредитам и банковским депозитам составляли 59% поступлений, другие поступления включали: проценты по ценным бумагам (35%); другие проценты и дивиденды (1%), комиссионные и платежи (4%), а также другие источники, не связанные с выплатой процентов (1%).

Что же касается эффективности политики в области канализации, то AMINAL также отвечает за общую экологическую инспекцию, а Агентство по охране окружающей среды Фландрии (VMM) разрабатывает соответствующие программы в области контроля качества воды для поверхностных водоемов и подземных вод. Такая политика обеспечивает структурную основу для оценки проектов по очистке сточных вод, которые выполняет компания Aquafln. По данным последнего анализа (2005 г.), примерно 94% станций очистки стоков отвечали стандартам качества для очищенных сточных вод. Что касается средних коэффициентов удаления для БПК, ХПК и взвешенных твердых частиц, то в последние годы эти показатели для очищенных стоков достигли своего оптимального уровня. Требуемый коэффициент извлечения фосфора был достигнут и превзойден, но для азота требуемый коэффициент удаления (75%) все еще не достигнут - в 2005 г. он составлял около 75%.

3.2.7 Вопросы и меры обеспечения соответствия Правилам ЕС для государственной помощи

Правовая структура компании Aquafln, а также условия, на которых было достигнуто соглашение с правительством Фландрии в 1990 г., вызвали в 2003 г. серьезную критику со стороны Европейской Комиссии. Правительство Фландрии обвиняли в том, что оно нарушило правила ЕС для конкуренции, когда подписало контракт с компанией Aquafln, исключив из участия в тендере компании из других стран Европейского Союза³⁸.

Однако, правительство Фландрии обосновывало свою процедуру отбора компании тем, что задачи компании Aquafln были определены в соответствии с административным правом - в соответствии с Постановлением по административной политике от 12 декабря 1990 г. Окончательного решения по этим вопросам еще не принято.

3.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР

В этом разделе стремились оценить деятельность программы расходов для улучшения очистки стоков во Фландрии на межмуниципальном уровне, с использованием "Образцов лучшей практики государственных природоохранных расходов", разработанных ОЭСР. Насколько возможно, оценка программы проводится с использованием трех основных критериев: природоохранная эффективность, бюджетно-налоговая дисциплина и эффективность управления. Каждый индивидуальный критерий конкретизируется пятью основными принципами и конкретными подчиненными критериями. В Приложении В приводится более подробная информация о контрольных таблицах, использовавшихся для оценки.

3.3.1 Природоохранная эффективность

3.3.1.1 Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики

Государственные природоохранные расходы на цели улучшения инфраструктуры очистки стоков во Фландрии являются ценным дополнением к другим административным инструментам в области водного хозяйства, таким как экологические разрешения и налоговые льготы. В этом отношении они подкрепляют другие политические инструменты и соответствуют общим политическим целям улучшения качества поверхностных вод за счет увеличения числа домохозяйств, подключенных к системам очистки стоков.

Государственные средства, которые выделяются компании Aquafln, используются исключительно для финансирования инфраструктуры сбора и очистки стоков, которая требует масштабных инвестиций. В противном случае, эти инвестиции осуществить было бы невозможно. Соответственно, эти средства не используются для покрытия текущих затрат

³⁸ Обзор прессы "Focus on Flanders 14", 9 апреля 2003 г.

природоохранной администрации, а только лишь для поддержки инвестиций в основные средства.

Вопрос о добавленной природоохранной стоимости регулярно рассматривается Администрацией по охране окружающей среды, природы, земли и водного хозяйства (AMINAL) и Агентством по охране окружающей среды Фландрии (VMM). Такой контроль привел к пересмотру первоначального соглашения об управлении с 1991 г., поскольку полагали, что первоначальное соглашение не сможет обеспечить достижение целевых показателей качества воды, установленных новыми директивами ЕС, такими как Рамочная директива по воде.

3.3.1.2 Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы

Подготовленные VMM инвестиционные программы обеспечивают структурную основу для разработки конкретных инвестиционных программ и для последующего выделения средств. Инвестиционная программа для станций очистки стоков на межмуниципальном уровне утверждается министром охраны окружающей среды Фландрии. Это относится и к муниципальной инвестиционной программе, которая включает соответствующие положения по обязанностям муниципалитетов. Как отмечается в Бельгийском национальном докладе в связи с Йоханнесбургским саммитом 2002 г., программы государственных расходов являются компонентами комплексной природоохранной программы.

3.3.1.3 Четкое определение природоохранных эффектов

VMM проводит мониторинг физико-химических и биологических параметров качества воды (включая поверхностные водоемы и в подземные воды)³⁹. Кроме того, это агентство создало обширную систему определения выбросов и разработало четкие индикаторы экологических эффектов. Такой непрерывный мониторинг создает надежную основу для оценки деятельности компании Aquafln, а также для оценки эффективности собственных инвестиционных программ VMM. После пересмотра нынешнего соглашения об управлении между компанией Aquafln и правительством Фландрии, в контракт были включены новые требования, предусматривающие, что компания должна будет выплачивать штрафные санкции в случае отклонений от стандартов качества, установленных фламандским водным законодательством. Оценка деятельности основывается на сравнении нагрузки по загрязнителям в сточных водах, поступающих на станцию очистки стоков и концентраций загрязнителей в сбрасываемых стоках на выходе.

3.3.1.4 Получение максимальных природоохранных эффектов от имеющихся средств

При рассмотрении инвестиционных проектных предложений, подготовленных компанией Aquafln, предпочтение отдается проектам с наибольшей эффективностью очистки стоков. Информацию о предполагаемом эффекте для качества воды необходимо подавать заранее - до начала процесса оценки проектных предложений в VMM. Предоставляется регулярная отчетность об эффективности станций очистки стоков (данные о качества воды). Тем не менее, не ясно, используются ли показатели эффективности затрат в качестве прямого критерия для оценки проектов и для их включения в инвестиционные программы VMM.

3.3.1.5 Привлечение дополнительных финансовых ресурсов

Помимо финансирования из фонда MiNa, компания Aquafln также смогла привлечь дополнительное финансирование со стороны Европейского инвестиционного банка (ЕИБ). Компании Aquafln рекомендуется (и от нее ожидают) привлечения дополнительного

³⁹ Контролируются следующие загрязнители: ХПК, БПК, тяжелые металлы и взвешенные частицы, а также концентрации нитратов и фосфатов.

финансирования, чтобы сократить объем государственных средств, которые выделяются по каналам фонда MiNa.

3.3.2 *Налогово-бюджетная дисциплина*

3.3.2.1 *Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях*

Платежи за загрязнение, являющиеся основным источником поступлений фонда MiNa, начисляются и собираются компаниями водоснабжения. В связи с ограничениями при подготовке данного доклада, было невозможно получить точную информацию о том, где учитываются поступления от этих платежей на казначейских счетах перед выплатами (поскольку в отсутствие учета, обычный налоговый контроль за такими источниками поступлений будет ослаблен).

3.3.2.2 *Предотвращение ограничений для эффективности*

Поступления от платежей за сброс стоков и за потребление воды, а также поступления от других экологических налогов объединяются в фонде MiNa, а затем используются для различных природоохранных целей. Поскольку фонд MiNa используется главным образом для финансирования в секторе водоснабжения и канализации и в то же время наибольшая часть его поступлений связана с платежами за сброс стоков и водоотбор, то в этом процессе четко проявляются признаки целевого выделения средств.

В случае Фландрии, целевое выделение средств приводит к стабильному финансированию для целей охраны окружающей среды в течение длительного периода времени, особенно в области очистки стоков. Эти усилия сыграли критически важную роль в развитии надежной канализационной инфраструктуры в регионе.

3.3.2.3 *Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности*

Что касается прозрачности, то компания Aquafln подвергается внешнему независимому финансовому аудиту, который проводится в соответствии с национальными стандартами финансового учета. Компания Aquafln имеет гарантии правительства Фландрии, что позволяет ей повысить свой кредитный рейтинг и привлекать дополнительные ресурсы на финансовых рынках.

3.3.2.4 *Подотчетность*

Процедуры отбора инвестиционных проектов для финансирования включает ряд сдержек и противовесов. Всегда необходимо получить утверждение со стороны министра охраны окружающей среды. Будучи частно-государственной компанией, компания Aquafln обязана предоставлять акционерам регулярную отчетность о своей деятельности. Помимо финансового аудита, проводятся также обзоры деятельности компании Aquafln, последние два таких обзора проводились в 2001 и в 2003 гг. (Aquafln 2004).

3.3.2.5 *Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами*

В рамках используемой во Фландрии системы, сбор поступлений от платежей за загрязнение проводится 17 компаниями водоснабжения (в качестве составной части общих счетов за водоснабжение). Функции управления программой расходов распределены между VMM (планирование) и компанией Aquafln (реализация инвестиционной программы). Компания Aquafln также отвечает за государственные закупки, т.е. за заключение контрактов на строительство станций очистки стоков для правительства. Утверждение отобранных для финансирования проектов проводится совместно представителями VMM и AMINAL (в этом случае, компания Aquafln должна обосновывать предложенные проекты). Таким образом, четко разделяются обязанности по сбору поступлений и по государственным закупкам, с одной стороны и управление расходами, с другой.

3.3.3 Эффективность управления

3.3.3.1 Рациональное государственное управление

Обязанности вовлеченных сторон четко определяются в соглашении об управлении между компанией Aquafln и правительством Фландрии. Аналогично, основой для субсидирования муниципальной инфраструктуры очистки стоков является исполнительное распоряжение.⁴⁰

Как предусматривается в соглашении об управлении, четко разделены обязанности повседневного управления и реализации программы расходов (эти обязанности выполняет компания Aquafln) и обязанности по общему планированию (которые выполняются правительственными органами).

3.3.3.2 Профессиональное управление на исполнительном уровне

Стандарты качества воды, установленные правительством, предусматриваются в соглашении об управлении и используются для оценки деятельности компании Aquafln. Назначения исполнительных сотрудников компании ежегодно утверждаются ее акционерами. Специализированный персонал компании Aquafln выполняет все необходимые задачи по реализации соответствующих инвестиционных проектов. В случае необходимости привлекаются внешние эксперты, например эксперты в области очистки стоков одного из акционеров - компании Severn Trent.

Компания Aquafln в качестве "агентства-исполнителя" представляет собой профессиональное исполнительное агентство, обладающее достаточной оперативной автономией. Компания обязана предоставлять отчетность по всей своей деятельности в годовых отчетах.

3.3.3.3 Грамотное управление проектным циклом

Компания Aquafln подбирает инвестиционные проекты на основе инвестиционной программы, подготовленной VMM. Недавно было введено требование по подготовке генерального плана для сектора. Это дополнительно увеличивает прозрачность процесса отбора проектов и помогает упростить инвестиционный процесс. Окончательный отбор и утверждение проектов осуществляет министр охраны окружающей среды. Выделение субсидий для муниципальной инфраструктуры очистки стоков включает несколько стадий утверждения со стороны министра охраны окружающей среды Фландрии, VMM, Aquafln, AMINAL, а также губернаторов соответствующих провинций.

3.3.3.4 Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами

В то время как за подготовку инвестиционных программ отвечает Агентство по охране окружающей среды Фландрии (VMM), на практике планирование включает процесс консультаций со всеми заинтересованными агентствами. Инвестиционные программы регулярно пересматриваются и обновляются. Однако, процесс обсуждения и пересмотра включает только вовлеченные институты: Администрацию по охране окружающей среды, природы, земли и водного хозяйства (AMINAL), VMM и Aquafln. В необходимых случаях привлекаются также провинции и муниципалитеты.

Процесс привлечения внешней организации для выполнения функций управления расходами для сектора очистки стоков и отбор компании Aquafln вызвал возражения со

⁴⁰ Исполнительное распоряжение от 1 февраля 2002 г. о субсидировании работ в области муниципальной канализации.

стороны Европейской Комиссии, но окончательного решения по этому вопросу еще не принято.

Вставка 2. Основные элементы программы – Бельгия (Фландрия)

Наименование программы

Улучшение очистки стоков на региональном уровне с использованием подхода, основанного на частно-государственном партнерстве

Цели программы

- Повышение и обеспечение качества поверхностных вод
- Достижение 100% уровня подключения домохозяйств к коллективным системам очистки стоков
- Повышение мощности действующих станций очистки стоков
- Соблюдение требований Директивы ЕС по очистке стоков

Критерии приемлемости

- Высокая эффективность очистки стоков
- Предотвращение длительного пребывания стоков в канализационных коллекторах

Типы владельцев проектов

- Частно-государственная компания Aquaflin отвечает за строительство станций очистки стоков на основе инвестиционных программ, подготовленных Агентством по охране окружающей среды Фландрии (VMM)

Уровень помощи

- Затраты на проекты, которые реализуются компанией Aquaflin, лишь частично покрываются за счет помощи из фонда MiNa. Компания Aquaflin обязана привлекать дополнительное финансирование со стороны национальных и международных кредитных институтов

Максимальный/минимальный масштаб поддерживаемых проектов

- Региональные станции очистки стоков, обслуживающие несколько муниципалитетов

Основные источники поступлений программы

- Фонд MiNa (фламандский фонд охраны окружающей среды и природы) постоянно пополняется поступлениями от налогов на сброс стоков, на водоотбор из поверхностных источников и на использование подземных вод

4 ФРАНЦИЯ

Система водоснабжения и канализации во Франции в значительной степени является финансово самокупаемой за счет двух основных платежей. Французские водные агентства (Agences de l'eau) собирают поступления от платежей за водоотбор (*redevance prélèvement*) и платежей за загрязнение воды (*redevance pollution*), а затем перераспределяют полученные средства для финансирования инвестиций в водную инфраструктуру. В ситуационном исследовании для Франции анализируется самокупающаяся программа природоохранных расходов на основе опыта водных агентств страны.

4.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации

Структура водного хозяйства Франции стала результатом длительного эволюционного процесса в течение последних 100 лет. Исторически, французские муниципалитеты отвечали за предоставление многих коммунальных услуг, включая водоснабжение и очистку стоков. Чтобы обеспечить предоставление этих услуг, муниципалитеты использовали несколько различных подходов. Это привело к появлению очень сложной системы, в рамках которой сосуществуют следующие подходы:

- Муниципальные коммунальные предприятия (*régie directe*);
- Межмуниципальные партнерства (*syndicats intercommunaux*);
- Муниципальные коммунальные компании (*entreprises municipales*);
- Передача обязанностей частным компаниям: *affermage* (частная компания отвечает за управление, эксплуатацию и обслуживание) или чистая концессия (частная компания отвечает за финансирование и управление инфраструктурой).

Водные агентства были созданы в послевоенный период, когда обострились экологические проблемы, связанные с интенсивным водоотбором и сбросом загрязненных стоков вследствие промышленного роста. Стало очевидно, что в стране необходимо провести реструктуризацию сектора водоснабжения и канализации. В соответствии с Законом о воде 1964 г. система водного хозяйства Франции была децентрализована и были созданы шесть водных агентств, представляющих шесть основных речных бассейнов Франции. Эти агентства стали отвечать за консультации, поддержку и финансирование в секторе водоснабжения. В частности, они принимали решения по выделению средств для местных органов власти, промышленных предприятий и фермеров, которые инвестировали средства для защиты водных ресурсов. С принятием Закона о воде в 1964 г., Франция стала первой страной ОЭСР, которая приняла целевое, интегрированное бассейновое управление водным хозяйством. Этот подход стал основой для подготовки Рамочной директивы ЕС по воде.

Водные агентства не входят в структуру водохозяйственных компаний. Они были созданы в 1964 г. и тогда их скорее рассматривали как "взаимные банки" для сектора, а не как инструменты для реализации политики. Им не принадлежат конкретные объекты и они не являются владельцами проектов на этапе строительства. Роль и институциональная структура этих агентств более подробно рассматриваются в разделе 4.2.3.

На первоначальном этапе, центральное правительство продолжало играть критически важную роль и систематически субсидировало муниципалитеты, осуществляющие инвестиционные проекты в области водоснабжения или канализации, предоставляя гранты и кредиты с фиксированной процентной ставкой. Например, в 1960-е годы, станция очистки стоков могла получить 50% от Министерства внутренних дел в виде гранта, 10% - в виде гранта от соответствующего водного агентства и еще 20% от того же агентства в виде льготного кредита (Barraqué 1998: 99). В соответствии с такой системой, местные власти оплачивали лишь небольшую часть инвестиций в инфраструктуру.

В начале 1970-х годов водные агентства стали играть более активную роль в водной политике Франции, в то время как субсидии центрального правительства для инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и канализации сократились (Barraqué 1998: 99). Вследствие этого, местным органам власти пришлось все больше полагаться на самофинансирование за счет платы пользователей, а также на увеличение субсидий со стороны водных агентств.

Начиная с 1992 г., когда произошла окончательная структуризация национальной водной политики, роль водных агентств стала более диверсифицированной. Сейчас они отвечают за координацию работы сетей мониторинга состояния водных ресурсов и помогают речным бассейновым комитетам в подготовке планов управления (эти планы были введены в 1996 г.) Агентства по-прежнему играют свою роль в финансировании и не размещают заказы на проекты, связанные с охраной окружающей среды.

4.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов

В этом разделе представлены основные черты общей программы расходов водных агентств Франции. К ним относятся: цели и приоритеты программы, описание институциональной структуры и основные критерии приемлемости для отбора индивидуальных проектов для финансирования. В начале раздела приводится краткое описание исторического развития программы государственной поддержки для сектора водоснабжения и канализации в стране.

4.2.1 Развитие программы

Интегрированное управление водными ресурсами на уровне основных речных бассейнов, основанное на партнерстве и долгосрочном планировании, оказалось весьма эффективным, особенно для разрешения проблем промышленного и бытового загрязнения, за счет применения принципов "загрязнитель платит" и "пользователь платит". Закон о воде 1992 г. (Loi sur l'eau⁴¹) привел к дополнительному усилению водных агентств и подтвердил, что вода является национальной собственностью (в смысле общего блага) и имеет свою экономическую стоимость. В соответствии с этим законом были введены генеральные планы развития водного хозяйства (*Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE*), являющиеся инструментами планирования, определяющими водную стратегию Франции на следующие пятнадцать лет на уровне бассейнов и на местном уровне (SAGE). Каждый такой план должен определять:

- i) основные руководящие указания для сбалансированного управления водными ресурсами;
- ii) целевые показатели качества и количества воды;
- iii) средства для покрытия затрат на водопользование, с дифференциацией для промышленности, сельского хозяйства и бытового сектора;

⁴¹ Loi no. 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (1), www.legifrance.gouv.fr

- iv) меры для охраны воды и улучшения состояния воды и водных экосистем; и
- v) суб-бассейны, для которых необходимо подготовить такие планы.

В случае необходимости, планы корректируются, чтобы обеспечить их соответствие требованиям законодательства Франции и водных директив ЕС (например, требованиям Рамочной директивы ЕС по воде).

Водные агентства отвечают за сбор поступлений от платежей за водозабор и платежей за загрязнение воды, а также за распределение этих ресурсов между приемлемыми получателями. В настоящее время, водные агентства предоставляют большую часть субсидий для инвестиций в водном секторе, обеспечивая, таким образом, достижение целей генерального плана и местных планов. Долгосрочные инвестиционные программы водных агентств являются основой французской водной политики. Каждое водное агентство разрабатывает такие инвестиционные программы на период в пять лет, в них указываются направления расходов, а также ставки платежей для различных групп потребителей.

4.2.2 Цели и приоритеты программы

Как правило, водные агентства предоставляют финансовую поддержку для проектов, которые вносят свой вклад с достижение целей, соответствующих общим интересам. Термин **общий интерес** относится к охране водных ресурсов и сокращению загрязнения (Agences de l'eau, 2004). В более узком значении, это включает внедрение новых технологий для повышения эффективности станций очистки стоков, создание сетей системы водоотведения, снижение вредного воздействия смыва с поверхностным стоком, а также диффузного загрязнения из сельскохозяйственных источников, создание полного цикла очистки стоков, включая переработку, устранение и удаление активного ила (СIEPE 2003).

Данные по инвестициям для восьмой программы действий (2003 - 2006 гг.) показывают, что приоритетами по-прежнему остаются водоотведение и очистка стоков, а также (во все большей степени) сокращение сельскохозяйственного загрязнения.

Следует отметить, что должностные лица, отвечающие за водный сектор Франции, не рассматривают финансирование водных агентств как субсидии, поскольку эти средства поступают в виде платежей за воду от всех потребителей. В то же время, поскольку помощь со стороны водных агентств помогает обеспечить обслуживание долга и удерживать цены на воду от резкого увеличения, то такое финансирование можно действительно рассматривать в качестве субсидий, позволяющих выравнять затраты во времени и между различными муниципалитетами в пределах речного бассейна (*peréquation*) (Barraqué 1998).

4.2.3 Описание институциональной структуры

Сектор водного хозяйства Франции включает несколько действующих лиц. Муниципалитеты отвечают за водоснабжение и очистку стоков. В соответствии с Законом о воде 1992 г., они также стали отвечать за контроль и сокращение загрязнения воды, за восстановление и очистку водотоков. Местные органы власти часто привлекают государственных или частных субподрядчиков для обеспечения водоснабжения и канализации.

Водные агентства представляют собой региональные государственные корпорации, обладающие значительной автономией и несущие полную ответственность за сбор своих поступлений и их использование, включая предоставление субсидий индивидуальным предприятиям. Они не получают никаких бюджетных ассигнований.

Во Франции имеется 6 региональных водных агентств, охватывающих 11 гидрографических бассейнов страны. К ним относятся: Адур-Гаронна, Артваз-Пикардия, Лаура-Бретань, Рейн-Маас, Рона-Средиземноморье-Корсе и Сена-Нормандия. Водные

агентства работают под надзором Министерства охраны окружающей среды и устойчивого развития и Министерства финансов Франции.

Речной бассейновый комитет (*Comité de bassin*) представляет собой орган, объединяющий различных действующих лиц сектора водного хозяйства в соответствующем речном бассейне (включая как государственные, так и частные заинтересованные стороны). В соответствии с Законом о воде 1964 г. эти институты были созданы в каждом речном бассейне. В состав бассейнового комитета входят представители центрального правительства, местных властей и групп водопользователей (промышленность, фермеры, потребители, НПО). Центральному правительству принадлежит пятая часть всех мест, на долю местных властей приходится треть мест, еще одна треть принадлежит другим водопользователям (рыбаки, промышленность), а остальные места распределяются между малыми заинтересованными группами (Ваггаqué 1998: 97). Эти комитеты называют также водными парламентами, поскольку в их состав входит от 60 до 110 человек.

Бассейновый комитет определяет и согласовывает конкретные политические цели для бассейна реки, соответствующие национальной водной политике и директивам ЕС. Комитет разрабатывает генеральный план и контролирует его выполнение.

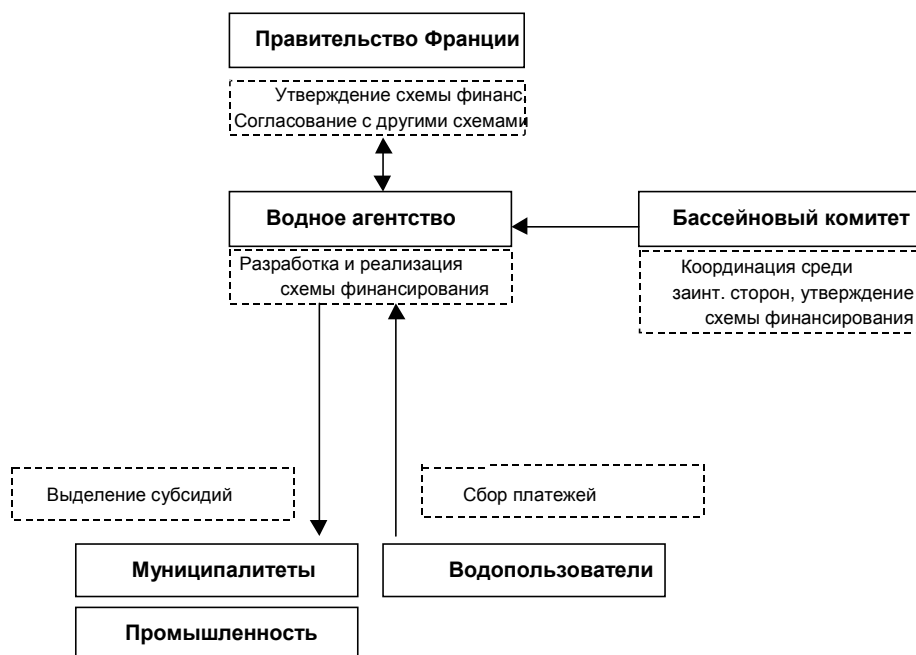
В каждом водном агентстве имеется административный совет (*Conseil d'administration*), являющийся главным органом управления агентства. Этот совет готовит инвестиционные программы (*programmes d'intervention*) на соответствующий период времени (последняя инвестиционная программа охватывает период 2003 - 2006 гг.). Кроме того, совет отвечает за установление ставок платежей за загрязнение воды и за водозабор, а также за определение основных правил и процедур для распределения ресурсов водного агентства. Ставки платежей определяются в зависимости от расходов, необходимых каждому водному агентству для достижения своих приоритетных целей и целевых показателей на соответствующий период времени. Члены административного совета избираются из числа членов бассейнового комитета. Административный совет возглавляется директором, которого назначает правительство Франции. Работа совета поддерживается рядом комиссий (для различных водных агентств, количество таких комиссий и их институциональные структуры могут отличаться). Эти комиссии предоставляют техническую поддержку и отвечают за выполнение таких задач как оценка проектов (включая техническую и финансовую оценку), мониторинг и анализ реализации инвестиционной программы, надзор за научно-исследовательскими работами и поддержка процессов принятия решений в водном агентстве.

Инвестиционные программы предоставляются в бассейновые комитеты для утверждения. Бассейновый комитет утверждает инвестиционную программу, подготовленную административным советом и вырабатывает рекомендации по ставкам платежей за водоотбор и за загрязнение воды для водопользователей.

Все шесть водных агентств подотчетны Министерству финансов и Министерству охраны окружающей среды и устойчивого развития. Они действуют совместно, чтобы согласовать развитие водного хозяйства с потребностями экономического роста и экологическими требованиями. У нескольких министерств имеются собственные бюджеты для государственного финансирования в секторе водоснабжения и канализации, но большинство из них не играют ключевой роли в общем субсидировании.

Еще одним значительным действующим лицом в сфере французской водной политики является водная полиция. Она контролирует все виды использования воды и выполняет важную инспекционную функцию. Водная полиция была создана в 1976 г. Функции контроля и правоприменения относятся к сфере ответственности государства. Институционально, однако, водная полиция непосредственно подчиняется префектам департаментов.

Рисунок 3. Институциональная структура государственных природоохранных расходов в секторе водного хозяйства Франции



При таком распределении обязанностей и полномочий по принятию решений между правительством Франции и водными агентствами, эта уникальная политическая конфигурация открывает различные возможности для доступа к политическим руководителям и для влияния на разработку и реализацию политики (Szarka 2003: 93).

4.2.4 Критерии приемлемости и расходы

В этом разделе кратко рассматриваются три основных вопроса, включая: основные критерии приемлемости, процесс оценки и основные направления расходов в рамках программы.

Критерии приемлемости

В соответствии с Законом о воде 1964 г., система платежей за воду и субсидий стала важнейшей структурной основой для контроля загрязнения воды во Франции. В соответствии с этим законом, субсидии могут выплачиваться частным и государственным сторонам, которые вовлечены в защиту водных ресурсов и качества воды. К таким сторонам относятся муниципалитеты, промышленные предприятия и фермеры. Чтобы претендовать на финансирование, заявитель должен продемонстрировать, что предлагаемый инвестиционный проект поддерживает достижение общих целей инвестиционной программы водного агентства.

Водные агентства предоставляют субсидии в виде льготных кредитов и грантов. В 1990-е годы, предоставляемые водными агентствами гранты и субсидии покрывали примерно 35% инвестиционных затрат проекта (Barraqué 1998: 164). Впоследствии эта величина несколько увеличилась, поскольку правительство Франции постепенно сокращало свое участие в финансировании природоохранной инфраструктуры. В настоящее время, гранты водных агентств могут составлять до 40% от стоимости строительства новой станции очистки стоков. Кроме того, заявитель может получить до 20% в виде кредита.

Водные агентства поддерживают различные программы субсидий для муниципалитетов и для промышленности. В частности, для муниципалитетов, такие программы включают гранты и кредиты для инвестиций в инфраструктуру очистки стоков. Владельцы станций очистки

стоков получают бонусы за устранение/сокращение загрязнения, достигнутое при помощи соответствующих мер очистки. Эти бонусы основываются на данных о работе станций очистки стоков, которые предоставляются самими станциями. Кроме того, в течение нескольких лет, водные агентства поддерживали управление станциями очистки стоков, в частности, они поддерживали небольшие муниципалитеты. Некоторые водные агентства также начали предоставлять гранты отдельным образцовым станциям очистки стоков.

Параллельно с программой субсидий для муниципалитетов, работает также аналогичная система субсидий, включающая гранты, кредиты и бонусы, но эта система предназначена исключительно для сокращения промышленного загрязнения. Третье основное направление инвестиций связано с улучшением управления водными ресурсами, а также с питьевым водоснабжением. Владельцами проектов, на которых распространяется этот компонент инвестиционной программы, в основном являются муниципалитеты. Эта группа проектов включает главным образом замену свинцовых труб (чтобы улучшить качество питьевой воды), управление ирригацией, восстановление речных бассейнов, а также меры по сокращению эрозии.

Процесс оценки

Отбор проектов для финансирования проходит в две стадии: скрининг для определения приемлемости и углубленная оценка. Оценка проводится на основе информации, представленной заявителем в форме заявки и оценивают ожидаемый эффект инвестиций для повышения качества окружающей среды. В каждом водном агентстве создана своя собственная процедура оценки проектов, основывающаяся на общих целях. Кроме того, каждое агентство разработало инструктивные указания для различных типов бенефициаров (например, для муниципалитетов или для промышленности).

Проектные предложения можно подавать в течение всего года. Сотрудник агентства работает с владельцем проекта, а также с представителями водной полиции с целью улучшения проекта (включая достижение стандартов качества), чтобы обеспечить его соответствие критериям отбора агентства. Когда проект отвечает всем критериям, его передают на рассмотрение в техническую комиссию агентства (*commission d'aides*), которая оценивает техническую и финансовую жизнеспособность проекта и проверяет его на соответствие требованиям инвестиционной программы. Такая процедура объясняет, почему большинство проектов, дошедших до этой стадии, получают поддержку со стороны агентства. Таким образом, одной из основных функций агентства является поддержка инициатив и привлечение проектов. Агентство предоставляет техническую поддержку и помощь для укрепления потенциала в области разработки проектов (включая, институциональную, финансовую и техническую проработку проектных предложений), помогая бенефициарам обеспечить соблюдение требований природоохранного законодательства.

В ходе реализации проекта и после его завершения, водное агентство контролирует достижение заявленных целей проекта (при помощи измерений на местах, включая определение уровня сброса загрязнителей после очистки). Для этих целей водные агентства разработали обширную систему мониторинга результатов проектов.

Основные направления расходов

Водные агентства предоставляют помощь для систем водоснабжения и очистки стоков: общий бюджет всех водных агентств в рамках всей седьмой инвестиционной программы на период с 1997 по 2002 гг. составлял 12 млрд. евро. В Табл. 4.1 (см. ниже) приводятся данные по общим расходам для всего сектора водоснабжения и канализации в рамках седьмой и восьмой инвестиционных программ и вклад водных агентств в эти инвестиции.

Таблица 4.1. Инвестиционные проекты, которые финансировались водными агентствами, в рамках 7-й и 8-й инвестиционных программа (млн. евро)

Категории проектов	Седьмая программа действий (1997 - 2002 гг.)	Восьмая программа действий (2003 - 2006 гг.)
Муниципальная очистка стоков (станции очистки стоков и канализационные системы)	1 926	1 473
Промышленное загрязнение	418	312
Сельскохозяйственное загрязнение	246	467
Питьевое водоснабжение	431	340
Улучшение качества водных ресурсов (включая поверхностные и подземные воды)	165	91
Восстановление водных экосистем	147	128
Всего	3 333	2 811
В том числе - перечисления водных агентств	1817 (54%)	1 319 (47%)

Source: Источник: адаптировано из работы OECD (2005).

Примечание: ^a Среднегодовые показатели.

В рамках восьмой инвестиционной программы, общий объем помощи сократился по сравнению с предыдущей программой. В 2003 - 2006 гг., наибольшая часть бюджета в области контроля загрязнения выделяется на муниципальную очистку стоков (более 52% финансовых ресурсов), а на втором месте находится помощь для сокращения сельскохозяйственного загрязнения (около 17%). Принимая во внимание, что сельскохозяйственная деятельность относится к наиболее значительным источникам загрязнения воды во Франции, объем помощи для инвестиций в этой области со временем увеличивался. Примерно 13% общего бюджета водных агентств расходуется на инвестиции в области питьевого водоснабжения.

4.2.5 Источники финансирования

Гранты и кредиты водных агентств согласованы с системой платежей за воду, которая охватывает всю страну. Эти платежи для водных агентств являются единственным значительным платежом, который не взимается Министерством финансов. Таким образом, в принципе, эта схема не требует перечислений из бюджета, который пополняется за счет сбора налогов и, следовательно, она не является бюджетной субсидией.

Поступления водных агентств для целей государственного финансирования связаны с двумя источниками:

1. Redevance prélèvement – платежи за водоотбор

Этими платежами облагаются водозабор, а также потребление воды из поверхностных водоемов и из подземных источников для различных целей, включая питьевое водоснабжение. Этими платежами обычно облагаются все частные и государственные предприятия (промышленные, сельскохозяйственные и муниципальные), а начисляются они исходя из объема потребления воды. Установлены пороговые величины для водозабора, при потреблении ниже пороговой величины платежи не взимаются.

2. Redevance pollution d'eau – платежи за загрязнение воды

Существуют два метода начисления платежей за загрязнение воды. Платежи за загрязнение в коммунальном секторе рассчитываются на основе объема загрязнения для муниципалитета. Эту величину умножают на коэффициенты и ставки, отражающие географические особенности качества воды и другие факторы. Платежи за водозабор и загрязнение воды включаются в плату пользователей за воду. Ставки и коэффициенты, используемые при начислении этих платежей, предлагаются бассейновыми комитетами и утверждаются голосованием на заседаниях административных советов водных агентств.

С другой стороны, платежами за промышленное загрязнение облагаются непосредственно предприятия-загрязнители. Эти платежи основываются на количестве загрязнителей, сбрасываемых в обычный день месяца с максимальной нагрузкой по загрязнителям. Суммарное загрязнение рассчитывают на основе восьми параметров, которые суммируются с соответствующими коэффициентами взвешивания.

Таблица 4.2. Загрязнители, которые учитываются при начислении платежей за загрязнение

1	Взвешенные твердые частицы
2	Биологическая/химическая потребность в кислороде (БПК/ХПК)
3	Растворимые соли
4	Вещества, нарушающие эндокринные процессы
5	Нитраты и аммоний
6	Общий фосфор
7	Металлы и металлоиды
8	Поглощаемые галогенсодержащие вещества

Source: Источник: Agences de l'eau (2003).

Этими платежами облагаются небытовые потребители воды (главным образом промышленные предприятия). Суммы платежей зависят от объема сбрасываемых стоков, а также от других факторов, отражающих конкретный случай загрязнения. Платеж за промышленное загрязнение частично сокращается за счет бонуса, который предоставляется водным агентством за предотвращение/сокращение загрязнения благодаря мерам по очистке стоков. Ставка такого бонуса определяется в инвестиционной программе водного агентства.

В Табл. 4.3 (см. ниже) приводится общая сводка данных по платежам за водозабор и загрязнение воды, которые собираются водными агентствами.

Таблица 4.3. Описание платежей за водозабор и загрязнение воды

Платежи	Плательщики	Общий объем средств, собранных в рамках 7-й программы (млн. евро)	Использование поступлений
Платежи за водозабор (<i>redevance prélèvement d'eau</i>)	Водопользователи (промышленность, муниципалитеты, компании водоснабжения и ирригации)	1 500	Субсидии для частных и государственных предприятий для деятельности по восстановлению водных ресурсов, по контролю и поддержанию их качества
Платежи за загрязнение (<i>redevance "pollution"</i>)	Муниципалитеты с населением более 400 жителей и промышленные предприятия (на основе измерений или расчетного количества сбрасываемых веществ)	7 000	Субсидии для государственных предприятий (<i>régies</i>), муниципалитетов и частных предприятий для мер по охране воды, канализационных систем, переработки активного ила, коллективных и индивидуальных станций очистки стоков, инфраструктуры питьевого водоснабжения

Source: Источник: Bauby et al. (2004).

Как показывают данные Табл. 4.3, в период реализации седьмой инвестиционной программы, поступления от платежей, начисляемых водными агентствами, составили в общей сложности около девяти млрд. евро. Поступления от платежей за загрязнение значительно превышают поступления от платежей за водозабор.

Начисляемые водными агентствами платежи собираются компаниями водоснабжения и канализации (эти компании могут быть частными или государственными) и находятся у них в течение семи месяцев, создавая положительный поток наличности, а затем перечисляются соответствующим водным агентствам для инвестиций (Baugaqué 1998: 134). В Табл. 4.4 (см. ниже) показаны общие доли этих платежей в структуре платы за воду.

Таблица 4.4. Средняя структура цены на воду во Франции (1998 г.)

Источник	Доля (%)
Стоимость сбора и очистки городских стоков	34,00
Стоимость распределения воды	44,00
Платеж за загрязнение (для водных агентств)	13,00
Платеж за водозабор (для водных агентств)	2,00
Налоги и другие платежи:	
- Национальный фонд водоснабжения для сельских районов	1,00
- Налог на добавленную стоимость	5,50
- Налог на водозабор из судоходных водотоков	0,50
Всего	100,00

Source: Источник: Ministry of Infrastructure, Transport, and Housing (1998).

Как показывают данные Табл. 4.4, на долю этих двух платежей, поступающих в бюджеты водных агентств, приходится до 15% в структуре платы за воду.

В то же время, не все стороны (например, сельскохозяйственные пользователи) платят в соответствии с уровнем загрязнения, а это означает, что полная окупаемость затрат не обеспечивается. Что касается платежей за загрязнение, то домохозяйства оплачивают 80% платежей, но на их долю приходится лишь 20 - 35% загрязнения; а фермеры, на долю которых приходится примерно три четверти нитратного загрязнения и треть органических загрязнителей, оплачивают лишь чуть больше 1% от поступлений от этих платежей.

Хотя первоначально платежи для водных агентств вызывали противодействие, к настоящему времени они приобрели широкую политическую и общественную поддержку. В частности, местные представители обнаружили, что даже несмотря на то, что платежи за водозабор и загрязнение воды оплачиваются непосредственно водопользователями в структуре платы за воду, они (а не индивидуальные потребители) могут легко получить субсидии, если предложат хороший инвестиционный проект (Barraqué 1998:7).

4.2.6 Аудит и контроль

Что касается схемы субсидий водных агентств, то здесь аудит и контроль применяются на нескольких уровнях.

На бассейновом уровне, в генеральном долгосрочном плане развития водного хозяйства (SDAGE) предусматриваются запланированные цели и индикаторы для оценки. Такой план разрабатывается на 15 лет и действующий план будет пересмотрен до 2008 г. в контексте Рамочной директивы ЕС по воде.

Для дальнейшей конкретизации генерального плана служат инвестиционные программы водных агентств, которые предусматривают количественные цели и устанавливают уровни водных платежей и субсидий. Мониторинг и контроль этих программ осуществляется тремя путями, включая: годовые отчеты водных агентств (в этих отчетах приводятся данные об инвестициях в текущем году по сравнению с инвестициями, предусмотренными в генеральном плане), количественный годовой отчет для Парламента ("*Jaune*") и пятилетняя оценка программы, которая предоставляется бассейновому комитету водного агентства.

На национальном уровне, Франция находится в процессе реформы системы государственного управления, чтобы повысить эффективность и прозрачность бюджетной информации. Новый Рамочный бюджетный закон о государственном управлении (*Loi Organique sur les lois de finances*), принятый в 2001 г., ввел форму государственного политического управления, ориентированную на конечный результат. В настоящее время, водные агентства находятся в процессе применения нового законодательства, которое, в конечном итоге, приведет к регулярной оценке программ субсидий водных агентств.

Водные агентства обязаны представлять подробные годовые отчеты о своей деятельности и о расходах министерствам финансов и охраны окружающей среды. Кроме того, схема управления поступлениями подлежит аудиту на соответствие стандартам оценки качества (ISO 9000).

Подобным образом, сами водные агентства осуществляют широкий мониторинг и контроль за использованием субсидий бенефициарами. После завершения строительства станции очистки стоков проводится аудит эффективности. При предоставлении бонусов исходят из данных о работе станций очистки стоков, предоставляемой их владельцами, а также из результатов внешнего контроля. Кроме того, проводится строгий контроль компаний водоснабжения и канализации, отвечающих за сбор водных платежей водопользователей и за их перечисление водным агентствам.

4.2.7 Вопросы и меры обеспечения соответствия Правилам ЕС для государственной помощи

В феврале 2003 г., Европейская Комиссия провела оценку французской программы природоохранных расходов и пришла к выводу, что она отвечает правилам ЕС для государственной помощи на цели охраны окружающей среды⁴². Европейская Комиссия установила, что предоставляемые водными агентствами субсидии отвечают критериям этих правил и являются допустимыми в соответствии со статьей 87(3)(c) Договора ЕС (European Commission 2003).

Кроме того, при пересмотре и корректировке своих инвестиционных программы, сами водные агентства обращают особое внимание на соответствие своих субсидий правилам ЕС для государственной помощи (Agences de l'eau 2004).

4.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР

В этом разделе стремились оценить деятельность инвестиционных программ французских водных агентств с использованием "Образцов лучшей практики государственных природоохранных расходов", разработанных ОЭСР. Насколько возможно, оценка программ проводится с использованием трех основных критериев: природоохранная эффективность, бюджетно-налоговая дисциплина и эффективность управления. Каждый индивидуальный критерий конкретизируется пятью основными принципами и конкретными подчиненными критериями. В Приложении В приводится более подробная информация о контрольных таблицах, использовавшихся для оценки.

4.3.1 Природоохранная эффективность

4.3.1.1 Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики

Осуществляемое водными агентствами государственное финансирование в секторе водоснабжения и канализации Франции направляется на поддержку инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и канализации, которые служат общим интересам. Поскольку финансирование в основном осуществляется за счет платежей за водозабор и сброс стоков, стратегия финансирования отвечает другим принципам природоохранной политики, таким как принцип "загрязнитель платит" или, соответственно, "пользователь платит".

4.3.1.2 Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы

Государственные средства расходуются в рамках документированных, открытых для общественности инвестиционных программ, которые разрабатываются на определенный

⁴² Official Journal C 37, 2.3.2001, p.3.

инвестиционный период административными советами водных агентств и принимаются бассейновыми комитетами. Окончательное утверждение этих программ проводят министр охраны окружающей среды и министр финансов.

Инвестиционные программы включают конкретные, согласованные цели и целевые показатели инвестиций на определенный период времени, они отражают общую политику каждого водного агентства с учетом конкретных приоритетных направлений их деятельности.

4.3.1.3 Четкое определение природоохранных эффектов

Потенциальный природоохранный эффект для проектного предложения указывается в стандартной форме заявки, подготовленной водным агентством. Основываясь на представленных заявителем данных и информации, водное агентство проводит оценку представленного проектного предложения. Для каждого проекта четко определяются и согласовываются экологические индикаторы (в этом процессе участвует и водная полиция), которые можно объективно измерить (показатели качества окружающей среды).

Предпочтение обычно отдают проектам, направленным на улучшение качества водоснабжения и распределительных сетей, канализационных систем и станций очистки стоков, а также на сокращение сброса опасных веществ в водные объекты. Специальная комиссия водного агентства, отвечающая за оценку индивидуальных проектов, передает принятые проектные предложения в административный совет на утверждение.

В процессе реализации проекта и после его завершения проводится постоянный мониторинг, в ходе которого на местах определяют показатели, необходимые для оценки природоохранного эффекта проекта. Водные агентства сводят полученные данные и используют их для объективной верификации и анализа. Водные агентства ежегодно готовят детализированные отчеты по выполненным и профинансированным проектам за соответствующий отчетный период.

4.3.1.4 Получение максимального природоохранного эффекта за счет имеющихся средств

От заявителей требуется представить информацию о полной стоимости проекта на протяжении всего его жизненного цикла в стандартной форме. Техническая комиссия (*commission d'aides*) водного агентства проводит оценку финансовой жизнеспособности проектного предложения и тщательно контролирует использование бенефициарами финансовых ресурсов в соответствии с финансовыми планами.

4.3.1.5 Привлечение дополнительных финансовых ресурсов

Предоставляемые водными агентствами субсидии покрывают лишь часть (примерно 40%) фактических инвестиционных затрат для инфраструктуры водоснабжения и канализации. Недостающее финансирование обычно предоставляется из собственных средств муниципалитетов или компаний водоснабжения, которые они получают за счет платы потребителей за услуги водоотведения и очистки стоков (в дополнение к платежам, которые собираются водными агентствами). Чтобы привлечь недостающие ресурсы, бенефициары часто пользуются банковскими кредитами.

От заявителей, обращающихся за финансированием, требуют представить полный финансовый план проекта и указать основные источники финансирования, вклад которых будет дополняться финансированием со стороны водных агентств.

4.3.2 Налогово-бюджетная дисциплина

4.3.2.1 Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях

Источник поступлений для инвестиционных программ водных агентств четко определяется соответствующим законодательством (*Loi sur l'eau*). Компании водоснабжения собирают поступления от платежей за водозабор и сброс стоков, а затем перечисляют эти средства водным агентствам.

4.3.2.2 Предотвращение ограничений для эффективности

Субсидирование инфраструктуры водоснабжения и канализации основано на использовании целевого выделения средств. Водные агентства собирают платежи водопользователей и перераспределяют полученные средства для финансирования отобранных проектов, которые могут предлагаться этой же группой. Положительный эффект такой стратегии финансирования, т.е. предсказуемое финансирование для приоритетных мер, которое в противном случае осуществить было бы невозможно, в данном случае перевешивают потенциальный негативный эффект, связанный с целевым выделением средств. Это можно объяснить тем, что финансирование напрямую предоставляется сектору водоснабжения и канализации, а также традиционно сильным влиянием водных агентств на национальную природоохранную политику.

4.3.2.3 Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности

Разработанные водными агентствами инвестиционные программы дают прогноз необходимого финансирования на период до пяти лет. В ходе реализации, эти программы регулярно пересматриваются в связи с изменением ситуации и появлением новых данных. В дополнение ко внутреннему аудиту, правительство Франции проводит регулярный внешний аудит процедур управления в водных агентствах и их инвестиционных программ.

Поскольку инвестиционные программы водных агентств по большей части не зависят от общего налогового бюджета, их потенциальное негативное воздействие на бюджет ограничено.

Ежегодно предоставляется отчетность о деятельности. Эта информация открыта для всех заинтересованных сторон и для широкой общественности.

4.3.2.4 Подотчетность

Представители административных советов водных агентств выбираются или назначаются бассейновыми комитетами. Президент совета назначается министром охраны окружающей среды. По всем своим бюджетным решениям этот совет подотчетен министру финансов. Их обязанности четко определены в уставных документах водных агентств.

Двухуровневая структура водных агентств, включающая административные советы и бассейновые комитеты, предусматривает эффективную систему сдержек и противовесов. Бассейновый комитет служит платформой для участия широкого круга заинтересованных сторон. Его основной задачей является оценка инвестиционных программ, подготовленных административным советом, а также подготовка указаний по установлению соответствующих ставок платежей, которые будут собираться. Вовлечение нескольких руководящих органов в процесс принятия решений обеспечивает прозрачность процесса финансирования.

4.3.2.5 Сбор поступлений и государственные закупки

В силу своей особой роли, водные агентства выполняют как задачи сбора поступлений за счет платежей, так и задачи разработки инвестиционных программ, и такая схема представляет собой "игру с нулевой суммой" для всех действующих лиц речного бассейна, а в долгосрочной перспективе - и для каждого муниципалитета.

Кроме того, водные агентства отвечают за управление проектным циклом, так как они выполняют задачи оценки проектов. В то же время, фактическую закупку оборудования и приобретение услуг по строительным работам осуществляет бенефициар, который проводит реализацию проекта.

4.3.3 Эффективность управления

4.3.3.1 Рациональное государственное управление

Роль водных агентств четко определена в Законе Франции о воде 1964 г. Подобным образом, в уставных документах каждого водного агентства устанавливаются конкретные внутренние процедуры для отбора и оценки проектов. Инвестиционная программа каждого водного агентства служит основой для управления расходами. Программы основываются на согласованных правилах финансирования и принятия решений (включая отбор приемлемых бенефициаров и типов проектов, индикаторы эффективности, надзор и процедуры контроля), которые регулярно пересматриваются.

В органах управления водных агентств, в частности, в бассейновых комитетах, обеспечено представительство основных заинтересованных групп. Помимо природоохранных органов, в этих комитетах представлены другие правительственные органы, неправительственные организации, потребители и муниципальные администрации.

4.3.3.2 Профессиональное управление на исполнительном уровне

Планирование и установление приоритетов четко отделены от повседневного управления расходами. Хотя технические сотрудники водных агентств, обладающие практическим опытом и знаниями, могут оказывать помощь в установлении инвестиционных приоритетов, за принятие окончательных решений по планированию и по определению целей отвечают бассейновые комитеты. Управление расходами является основной обязанностью исполнительного персонала водных агентств.

За последние десятилетия, водные агентства приобрели значительную оперативную автономию, хотя они по-прежнему подотчетны министерствам финансов и охраны окружающей среды Франции. Помимо контроля со стороны правительства Франции, используются также международные системы управления качеством, поскольку большинство водных агентств были сертифицированы на соответствие стандарту ISO 9001 (объективный показатель эффективности).

Водные агентства уделяют большое внимание подготовке персонала, чтобы обеспечить более эффективное выполнение задач, связанных с инвестиционными программами, а также выполнение вспомогательных задач, включая экологический мониторинг и взаимоотношения с заинтересованными сторонами.

4.3.3.3 Грамотное управление проектным циклом

Управление проектным циклом в водном агентстве (включая оценку проектов) регламентируется четкими правилами, которые определены в уставных документах соответствующих агентств. Владельцы проектов подают свои проектные предложения в водные агентства. При подаче заявки используется стандартная форма (открытая для доступа в Интернете). Кроме того, предоставляется также детализированная документация.

В большинстве случаев оценку проектов проводят технические комиссии водных агентств, которые анализируют финансовую жизнеспособность проектных предложений. Процесс оценки зависит от масштабов проекта. В случае небольших проектов, окончательное решение о финансировании часто принимается директором водного агентства. Остается, однако, неясным, является ли эффективность затрат одним из основных критериев отбора.

4.3.3.4 Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами

При помощи бассейновых комитетов, водные агентства могут поддерживать хорошие отношения с соответствующими заинтересованными группами. Кроме того, водные агентства обычно используют широкую политику взаимоотношений с общественностью, чтобы обеспечить надежное информирование потенциальных владельцев проектов о доступности новых схем поддержки.

Кроме того, технические сотрудники агентств работают в тесном контакте с владельцами проектов и предоставляют им необходимые консультации, чтобы улучшить качество проектных предложений. Такой подход позволяет укрепить потенциал бенефициаров страны в области разработки проектов.

4.3.3.5 Эффективное управление финансовыми продуктами и связанным с ними риском

За три десятилетия своего существования, водные агентства приобрели значительную квалификацию и опыт в области управления расходами. Помощь со стороны агентств предоставляется главным образом в виде грантов. В дополнение к грантам предоставляются также льготные кредиты (часто с нулевой процентной ставкой). В инструктивных указаниях, подготовленных соответствующим агентством, приводятся четкие разъяснения по условиям этих финансовых инструментов. В то же время, принимая во внимание охват данного доклада, довольно сложно оценить потенциал французских водных агентств по управлению риском, связанным с предоставляемыми кредитами. С другой стороны, финансирование бенефициаров производится отдельными траншами, после завершения соответствующей части проекта и предоставления всей необходимой документации.

Вставка 3. Основные элементы программы - Франция

Наименование программы

Инвестиционная программа французских водных агентств

Цели программы

- Вклад в деятельность, отвечающую общим интересам: охрана водных ресурсов и сокращение загрязнения:
 - Внедрение современных технологий очистки
 - Создание сетей водоотведения
 - Сокращение воздействия поверхностного стока и диффузного загрязнения
 - Создание полного цикла очистки стоков, включая переработку, устранение и удаление активного ила

Критерии приемлемости

- Проект должен отвечать общим целям инвестиционных программ водных агентств
- Доказанное сокращение нагрузки по загрязнителям

Типы владельцев проектов

- Муниципалитеты
- Промышленные предприятия
- Используется основанный на солидарности подход, когда за финансированием может обращаться любая сторона, вносящая свой вклад в финансирование водных агентств ("вода платит за воду")

Уровень помощи

- До 40% стоимости объекта для новой станции очистки стоков
- Дополнительно, до 20% может предоставляться в виде кредита

Предлагаемые финансовые продукты

- Гранты
- Льготные кредиты

Максимальный/минимальный масштаб поддерживаемых проектов

- Различаются, в зависимости от типа владельца проекта

Основные источники поступлений программы

- Платежи за загрязнение воды
- Платежи за водозабор
- Собираются с пользователей в соответствующем речном бассейне

5 ГЕРМАНИЯ (НОВЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗЕМЛИ)

В ходе объединения Германии в 1990 г. стала очевидной неадекватность инфраструктуры водоснабжения и канализации в новых федеральных землях⁴³. Для улучшения качества воды и ускорения регионального развития был создан ряд схем государственных расходов. Одной из таких схем была программа кредитов для местных органов власти (*Kommunalkreditprogramm*), которой управлял принадлежащий правительству Германский банк реконструкции (*Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW*). Эта программа действовала в период с 1990 по 1993 гг. Детальный анализ этой программы приводится в следующих разделах.

5.1 Исторический обзор государственных расходов в секторе водоснабжения и канализации

В течение 40 лет существования Германской Демократической Республики (ГДР), в этой стране использовался такой подход к водному сектору и управлению водными ресурсами, который отличался от практики в старых федеральных землях Западной Германии. За эти 40 лет сектор водоснабжения и канализации в ГДР утратил свою ранее преимущественно децентрализованную муниципальную структуру и превратился в высокоцентрализованную и интегрированную систему (Van der Wall, Kraemer 1993: 97)⁴⁴. В ходе этого процесса, созданное в 1972 г. Министерство охраны окружающей среды и водного хозяйства ГДР, стало отвечать за отбор проектов в области водоснабжения и канализации для государственного финансирования.

По мнению аналитиков, политика государственных природоохранных расходов в ГДР была ориентирована на краткосрочные цели, решения принимались в зависимости от конкретных случаев и охрану окружающей среды рассматривали главным образом как затратную сферу, а не как сферу общественного блага (IWN 1993: 8). Тем не менее, похоже, что инвестиции в этом секторе были относительно велики. В 1988 г., инвестиции в питьевое водоснабжение составляли 513 млн. евро, а инвестиции в канализацию и очистку стоков - 270 млн. евро (Wasser und Boden 1990: 391-392)⁴⁵.

Несмотря на эти инвестиции, качество воды в ГДР было низким. Проведенный в 1989 г. анализ показал, что при уровне подключения населения к сетям питьевого водоснабжения в примерно 93% (15,4 млн. человек); только у примерно 73% населения страны было подключения к канализационным системам и 58% населения были подключены к станциям очистки стоков (EC Consulting Group 1990: 7-8). Более 95% из 4 000 млн. м³ ежегодно образующихся промышленных стоков либо подвергались недостаточной очистке, или же сбрасывались в водоемы без всякой очистки. Из-за аварийного состояния инфраструктуры

⁴³ Федеральные земли Германии называют "*Länder*". К новым федеральным землям относят федеральные земли, входившие в состав бывшей Германской Демократической Республики (Восточная Германия). На их долю приходится около 30% территории Германии и почти 20% общего населения страны. К старым федеральным землям относят федеральные земли, входившие в состав Федеративной Республики Германия (Западная Германия).

⁴⁴ Обзор обязанностей в секторе водного хозяйства Восточной Германии см. в работе Komar *et al.* 1993 (35-39).

⁴⁵ В том же году, в Федеративной Республике Германия (ФРГ) общий объем инвестиций составлял около 3 157 млн. евро. В то же время, напрямую сравнивать эти две величины было бы нецелесообразно, поскольку они, скорее всего, рассчитывались на основе совершенно разных исходных данных.

водоснабжения, потери воды в распределительных сетях достигали более 20% (BMU 1990: 10-11). В целом, качество воды в озерах и ручьях было низким (DIW; IWH 1995: 4). По мнению одного эксперта в области водных проблем, технические стандарты в новых федеральных землях отставали от аналогичных стандартов в старых федеральных землях на двадцать - тридцать лет (Fitzer 1992: 4).

В таком контексте, после падения Берлинской стены в 1989 г. и объединения Германии в 1990 г., новое правительство рассматривало ремонт и модернизацию действующей инфраструктуры (особенно станций очистки стоков) и строительство новых станций в новых федеральных землях в качестве одной из наиболее важных задач (BMU 1990: 25-26). В таких условиях, выделение государственных средств для природоохранной инфраструктуры считалось необходимым средством для повышения качества окружающей среды, поскольку большинство владельцев проектов (особенно местные органы власти) испытывали дефицит финансовых ресурсов для осуществления собственных инвестиций.

Был создан ряд программ государственных природоохранных расходов. Экологические стандарты в новых федеральных землях существенно ужесточили. В результате, уровень подключения к канализационным системам увеличился до 77% в 1995 г. и до 79% в 2000 г., в то время как уровень подключения к станциям очистки стоков увеличился до 63% и 69%, соответственно. Для сравнения - в старых федеральных землях, средний уровень подключения к канализационным системам составляет 95%, а уровень подключения к станциям очистки стоков - 94%. В целом, качество воды и качество очистки стоков в новых федеральных землях остается значительно ниже (Hentrich *et al.* 2000: 21-23).

Из-за ограниченного объема данного доклада было бы сложно представить полный обзор этих программ в секторе водоснабжения и канализации. Поэтому основное внимание будет уделяться программе кредитов для местных органов власти - одной из самых первых и самых крупных схем расходов для поддержки природоохранных инфраструктурных инвестиций государственных организаций в секторе.

5.2 Описание текущей программы государственных природоохранных расходов

В этом разделе рассматриваются основные элементы программы, включая, в частности, критерии приемлемости, источники поступлений и объем расходов.

5.2.1 Развитие программы

Природоохранное законодательство ФРГ вводилось в новых федеральных землях в 1990 г., на основе ряда договоров и подзаконных актов (Fitzer 1992: 5)⁴⁶. Это включало и применение более жестких экологических стандартов по сравнению со стандартами, которые действовали в бывшей ГДР. Договор об объединении предусматривал, что качество окружающей среды в бывшей ГДР должно "как минимум" подняться до уровня стандартов старых федеральных земель (DIW, IWH 1995: 8). Был согласован переходный период до 2000 г. для перехода к новым стандартам. Кроме того, внедрение законодательства Западной Германии создало новую правовую базу для политики государственных расходов: высокоцентрализованную и интегрированную систему в секторе водоснабжения и канализации, созданную в бывшей ГДР, следовало разукрупнить и передать муниципалитетам местную инфраструктуру (включая инфраструктуру водоснабжения и канализации) (KfW 2000: 40).

⁴⁶ К наиболее важным законодательным актам относятся: Договор между ФРГ и ГДР о создании монетарного, экономического и социального союза (*Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*), Рамочный закон об охране окружающей среды (*Umweltrahmengesetz*), Договор об объединении (*Einigungsvertrag*) и Федеральный закон о воде (*Wasserhaushaltsgesetz – WHG*) (все эти законодательные акты были приняты в 1990 г.).

Различные оценки необходимых инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и канализации, которые предусматривались амбициозными планами федерального правительства Германии, существенно отличались. В Табл. 5.1 (см. ниже) приводятся оценки владельцев проектов, т.е. органов управления и частных инвесторов, вовлеченных в инвестиционные проекты, а также оценки Германского института экономических исследований (Ifo Institut für Wirtschaftsforschung).

Таблица 5.1. Расчетная потребность в инвестициях для новых федеральных земель на период до 2000 г. (млн. евро)

Потребность в инвестициях по расчетам владельцев проектов		Потребность в инвестициях по расчетам Германского института экономических исследований		
<i>Очистка стоков</i>	<i>Водоснабжение</i>	<i>Очистка стоков</i>	<i>Канализационные системы</i>	<i>Питьевое водоснабжение</i>
15 850	7 669	21 474	31 700	14 316
Всего: 23 519		Всего: 67 490		

Source: Источник: EC Consulting Group (1990: 50), адаптация и расчеты авторов.

Различия между этими двумя оценками, видимо, связаны с различными допущениями по текущему качеству окружающей среды и по показателям экономического роста. Сразу же после объединения Германии, данные о показателях качества воды были весьма ограничены. Детализированных обзоров для сектора не было, так что оценка качества воды в новых федеральных землях была недостаточно адекватной. Прогнозные показатели экономического роста также существенно отличались, что внесло дополнительную неопределенность в расчеты необходимых инвестиций (DIW, IWH 1995: 11). Тем не менее, было очевидно, что для улучшения качества воды требуются значительные инвестиции.

В соответствии с требованиями действующего законодательства, инвестиции в инфраструктуру водоснабжения и канализации (включая ремонт или новое строительство) должны финансироваться за счет платы пользователей за предоставляемые услуги в этом секторе. Оценочная доля собственного капитала для владельцев проектов составляла в среднем 75 - 80% (Gerlach 1991: 9-10), что делало привлечение внешнего финансирования неизбежным. В то же время, низкие показатели экономического роста в 1990-е годы еще более усилили необходимость в привлечении государственной поддержки.

В силу этих причин было создано несколько программ государственных расходов для сектора водоснабжения и канализации. Схемы государственных расходов, связанные с инвестициями в природоохранную инфраструктуру в секторе можно разделить на краткосрочные (один - два года) и среднесрочные (три или более лет). Краткосрочные программы начали осуществлять сразу же после объединения Германии, чтобы устранить непосредственные серьезные угрозы для окружающей среды и здоровья населения. Более сложные среднесрочные схемы предназначались для внедрения превентивных мер охраны окружающей среды и долгосрочных природоохранных мер (DIW, IWH 1995: 13, 106).

Наиболее важными программами государственных природоохранных расходов были среднесрочные схемы субсидирования. В рамках этих программ предоставлялась общая помощь для корректировки экологических стандартов с учетом требований обеспечения соблюдения законодательства ЕС. Еще одним важным фактором в этих программах было стимулирование экономического роста (Hentrich *et al.* 2000: 4). Структура среднесрочных программ расходов была весьма сложной и позволяла субсидировать частный сектор, государственные институты и частно-государственные партнерства (DIW, IWH 1995: 47-48)⁴⁷. Финансовая помощь обычно предоставлялась в виде льготных кредитов с более выгодными условиями кредитования для владельцев проектов из новых федеральных земель по сравнению с кредитами коммерческих банков.

⁴⁷

См. обзор в работе DIW, IWH 1995 (48-49).

Программа кредитования для местных органов власти, включающая водохозяйственный компонент, была составной частью общей среднесрочной схемы субсидирования. По своему бюджету эта программа была наиболее важной программой государственных расходов для природоохранной инфраструктуры водоснабжения и канализации после объединения Германии. Эта схема была создана федеральным правительством Германии в 1990 г., чтобы поддержать природоохранные инфраструктурные инвестиции муниципалитетов (или их подчиненных административных структур) и предназначалась исключительно для новых федеральных земель. Обязанности по реализации этой программы были возложены на три принадлежащих государству кредитных института - KfW, Deutsche Ausgleichsbank (DTA) и Berliner Industriebank. Для управления субсидиями для систем водоснабжения, очистки стоков и канализационных систем был отобран банк KfW (DIW, IWH 1995: 53). В связи с этим, два других банка в последующих разделах не рассматриваются.

5.2.2 Цели и приоритеты программы

Государственные природоохранные расходы в секторе водоснабжения и канализации преследуют две основные цели - природоохранную и экономическую. В соответствии с законодательством, стандарты качества воды в новых федеральных землях должны были к 2000 г. подняться до уровня стандартов Западной Германии. Чтобы решить эту задачу и в связи с серьезными экологическими проблемами и проблемами здравоохранения, требовались значительные ресурсы и государственная поддержка должна была сыграть важную роль. Кроме того, инфраструктура водоснабжения и канализации рассматривалась как важный фактор экономического развития соответствующих регионов (Genter 1992: 2). Строительство природоохранной инфраструктуры считали существенно важным для привлечения дополнительных коммерческих и коммунальных инвестиций (V. Mensenkampff 1992: 1).

Таким образом, первая - природоохранная - цель программы состояла в том, чтобы внести вклад в обеспечение повышения стандартов качества воды в новых федеральных землях. Вторая цель состояла в том, чтобы способствовать экономическому росту в регионе. Государственное финансирование предоставлялось, чтобы сократить финансовую нагрузку на экономику, включая нагрузку на муниципалитеты и пользователей.

5.2.3 Описание институциональной структуры

В целом, водохозяйственные институты Германии руководствуются принципами федерализма и субсидиарности⁴⁸. Обязанности по охране водных ресурсов и по управлению в секторе водоснабжения и канализации в стране, включая финансирование сектора, отнесены к сфере компетенции федеральных земель (BMU 1990: 40-41). Принцип федерализма (включая его применение в сфере управления водными ресурсами) предусматривает муниципальную автономию с высоким уровнем муниципального контроля за местными делами и свободу выбора институциональных и организационных мер для достижения своих целей, включая частно-государственные партнерства (Kraemer *et al.* 1998: 210-214). Финансирование развития муниципального водоснабжения и канализации обычно является обязанностью владельца соответствующего предприятия водоснабжения и канализации. Эти предприятия по большей части работали под контролем муниципалитетов, хотя существовали и другие институциональные схемы.

Существуют пять основных институциональных схем для строительства и эксплуатации систем водоснабжения, станций очистки стоков и канализационных систем в Германии. К ним относятся:

- Межмуниципальные ассоциации (*Zweckverband*);

⁴⁸

Принцип субсидиарности гласит, что решение должно приниматься на возможно более низком уровне (возможно более приближенном к лицам, на которых это решение влияет). Таким образом, применение принципа субсидиарности требует более децентрализованного управления в секторе водоснабжения и канализации, а не централизованной структуры.

- Муниципальные коммунальные предприятия (*Kommunaler Eigenbetrieb*);
- Муниципальные коммунальные компании (*Kommunale Eigengesellschaft*);
- Частные ассоциации (*Private Gesellschaft*);
- Делегирование обязанностей частным компаниям⁴⁹.

Наиболее важными⁵⁰ институциональными схемами были межмуниципальные ассоциации и коммунальные предприятия. Доля частных ассоциаций по-прежнему остается весьма ограниченной (Hentrich *et al.* 2000: 20).

Программа кредитов для местных органов власти управлялась банком KfW от имени правительства Германии. Реализация этой программы проходила в течение трех лет - с октября 1990 г. по июнь 1993 г. Реализация программы регулировалась соглашением между KfW и федеральным правительством Германии, причем федеральное правительство выполняло функции контрольного органа.

KfW представляет собой банк, находящийся в государственной собственности, созданный в 1948 г. Восемьдесят процентов его активов принадлежат федеральному правительству, а 20% - правительствам 16 федеральных земель. Финансовые обязательства банка покрываются прямой гарантией федерального правительства⁵¹ и банк освобожден от налогообложения. Благодаря такой государственной гарантии, различные рейтинговые агентства (такие как Moody's и Standard & Poor's) оценивают его кредитный рейтинг очень высоко и, следовательно, он может привлекать финансовые ресурсы на финансовом рынке на очень выгодных условиях.

Управление повседневной деятельностью банка осуществляется Управляющим советом директоров. Они назначаются на пять лет Наблюдательным советом директоров по представлению юридического и административного комитета. В состав Наблюдательного совета директоров входят представители различных федеральных министерств (министерства финансов, экономики и труда), а также лица, назначенные верхней и нижней палатами парламента, профсоюзами и другими сторонами. Наблюдательный совет осуществляет надзор за деятельностью KfW и использованием активов, а также утверждает крупные кредиты и годовые финансовые отчеты банка.

5.2.4 Критерии приемлемости и расходы

Критерии приемлемости обычно приводятся в виде конкретных и измеримых целей, увязанных с конкретными сроками достижения, а также в виде потребности в финансировании, приемлемых типов бенефициаров, приемлемых типов проектов, уровня помощи и финансовых продуктов, которые предлагаются в рамках программы. В случае программы кредитов для местных органов власти, финансирование могло предоставляться только государственным владельцам проектов в секторе водоснабжения и канализации. К ним относились местные органы власти, такие как муниципалитеты, города и графства. Финансирование могло также предоставляться межмуниципальным ассоциациям. Частные компании также могли обращаться за поддержкой при условии, что долговые обязательства компании покрываются 100% гарантией местных властей, от имени которых инвестор будет проводить

⁴⁹ Всесторонний обзор институциональных структур в водохозяйственном секторе Германии см. в работе Kraemer *et al.* (1998).

⁵⁰ Важность оценивали по проценту пользователей, подключенных к системам водоснабжения или очистки стоков предприятий, использующих соответствующие институциональные схемы. Таким образом, большинство пользователей подключены к системам предприятий, использующих такие институциональные схемы как коммунальные предприятия и межмуниципальные ассоциации.

⁵¹ По сути, это означает, что банк KfW не может обанкротиться, поскольку федеральное правительство отвечает по обязательствам KfW.

инфраструктурные инвестиции (DIW, IWH 1995: 53; Genter 1992: 4). Требовалось также продемонстрировать природоохранный и экономический эффект проекта. Кроме того, владелец проекта должен был показать наличие адекватной институциональной схемы для управления водоснабжением и канализацией. Дополнительным требованием было наличие долевого финансирования для обеспечения окупаемости затрат и повышения использования собственных ресурсов (BMU 1990: 26).

Предоставляемые в рамках программы кредиты обычно были долгосрочными с длительным льготным периодом, низкими процентными ставками и более высоким уровнем помощи (KfW 2000: 20, 44). Кредиты предоставлялись на гибких условиях, т.е. эти условия регулярно корректировались в зависимости от колебаний на международных финансовых рынках (в среднем, каждые два - три месяца)⁵². Например, в 1992 г., кредиты в рамках программы предоставлялись на следующих условиях:

- Период возврата кредитов мог составлять до 30 лет, включая пятилетний льготный период;
- Кредитная ставка на первые 10 лет фиксировалась на субсидированном уровне в 6,5% (Genter 1992: 6);
- Обычно покрывалось до 2/3 (или 66,66%) общих инвестиционных затрат на проект;
- Эксплуатационные затраты финансированию не подлежали (Genter 1992: 4). Покрывались только инвестиционные затраты. Приемлемые инвестиционные затраты для станции очистки стоков включали: помощь для приобретения земли, строительства, приобретения, установки и монтажа оборудования, а также для подготовки проекта.

Кредиты KfW предоставлялись на более выгодных условиях по сравнению с условиями коммерческого кредитования в те времена, поскольку кредиты KfW субсидировались за счет государственных средств (см. раздел 5.2.5). Следует отметить, что разница между (субсидированной) процентной ставкой KfW и (несубсидированными) процентными ставками коммерческих банков обычно была значительно меньше одного процента. Поскольку KfW не публикует данных о целевом коридоре (т.е. точных данных о преимуществах по сравнению с коммерческими кредитами) для условий своего кредитования⁵³, а данные о преимущественных коммерческих кредитных ставках для того времени получить сложно, то невозможно четко оценить финансовые преимущества кредитов в рамках программы кредитования для местных органов власти по сравнению с коммерческими кредитами.

По истечению 10 лет, кредитные ставки подлежали коррекции в зависимости от условий на финансовых рынках. Можно было использовать кредиты в комплексе с другими программами государственных расходов, включая гранты. Кредиты выплачивались отдельными траншами, после завершения определенных этапов строительства в рамках проекта (Genter 1992: 4).

Чтобы воспользоваться помощью в рамках этой программы, владельцы проектов должны были подавать заявки с использованием стандартной формы. Все проектные предложения должны были включать количественную и качественную информацию о предполагаемом природоохранном эффекте. Кроме того, требовалось наличие финансового плана с описанием всех источников финансирования. В то же время, доступная информация не позволяет установить, используются ли индикаторы природоохранного эффекта в качестве важного критерия в процессе оценки и отбора проектов, который применяется в KfW.

⁵² Стефен Зейфферт, частное сообщение, 20 октября 2004 г.

⁵³ Тот же источник.

В Табл. 5.2 (см. ниже) представлена общая сводка по объему субсидий, представленных владельцам проектов в рамках программы кредитов для местных органов власти под управлением банка KfW.

Таблица 5.2. Финансирование в рамках программы кредитов для местных органов власти (октябрь 1990 г. - июнь 1993 г.)

Типы проектов, которые финансировались в рамках программы кредитов для местных органов власти	Инвестиции, субсидированные в рамках программы кредитов для местных органов власти		Обязательства банка KfW по кредитам в рамках программы кредитов для местных органов власти	
	Всего (млн. евро)	Доля (%)	Всего (млн. евро)	Доля (%)
Очистка стоков, включая канализационные системы	3 843	25,31	2 436	27,46
Водоснабжение	1 809	11,91	976	11,00
Промежуточная сумма:	5 652	37,23	3 412	38,47
Другие профинансированные проекты (транспортная инфраструктура, промышленное строительство, энергосбережение, мониторинг воздуха, обращение с отходами и т.д.)	9 531	62,77	5 458	61,53
Всего	15 183	100,00	8 858	100,00

Source: Источник: DIW; IWH 1995 (54-55), адаптация авторов.

Как показывают данные Табл. 5.2, значительную часть финансирования в рамках схемы кредитов для местных органов власти направляли в сектор очистки стоков. На долю сектора водоснабжения и канализации приходилось примерно до 38% от общих кредитных обязательств. Принимая во внимание, что значительная часть финансирования по программе кредитов для местных органов власти не была связана с природоохранной инфраструктурой, а направлялась на модернизацию общественного транспорта, промышленное строительство и на другие меры, объем ресурсов, выделенных в рамках этой программы для сектора водоснабжения и канализации был весьма велик. В период 1991 - 1992 гг., доля выделенных в рамках этой программы средств в структуре общей финансовой помощи для сектора достигала в среднем 63,4%. В тот же период времени, финансовая помощь для сектора водоснабжения была ниже и составляла 53,9% (DIW, IWH: 56).

В связи с высоким спросом со стороны владельцев проектов, бюджет программы расходов быстро исчерпался. Первоначальный бюджет в 5 113 млн. евро дважды увеличивали (сначала в январе 1991 г., а затем в феврале 1992 г.) до общего уровня в 8 869 млн. евро (KfW 2000: 44). Тем не менее, к апрелю 1992 г. был исчерпан и этот повышенный бюджет. После этого, государственные субсидии федерального правительства стали недоступными (DIW, IWH 1995: 54). Чтобы удовлетворить растущий спрос на капитал для сектора водоснабжения и канализации, по запросу федерального правительства выполнение этой программы продолжил банк KfW. Таким образом, банк KfW полностью финансировал эту схему, привлекая долговое финансирование на финансовых рынках (см. раздел 5.2.5). К середине 1993 г. было выделено еще 204 млн. евро, что позволило инвестировать около 460 млн. евро. Из этого количества, около 70% кредитов предоставлялись на проекты в секторе водоснабжения и канализации.

После завершения программы в июне 1993 г., инвестиции существенно сократились, особенно в секторе очистки стоков. Тем не менее, для достижения требуемых стандартов качества воды были нужны дополнительные ресурсы (Hentrich *et al.* 2000: 19). Впоследствии, в конце 1994 г., программа вновь начала действовать под другим названием - как Инфраструктурная программа KfW. Условия новой программы были аналогичны условиям предыдущей программы, но объем финансирования был значительно ниже. Кредитные ставки

по-прежнему были ниже рыночных. Уровень помощи несколько сократился - с двух третей до 50% от приемлемых инвестиционных затрат (DIW, IWH 1995: 56)⁵⁴.

На долю государственных природоохранных расходов приходилась значительная часть инвестиций в сектор водоснабжения и канализации в новых федеральных землях. В настоящее время, от субсидий, в принципе, можно отказаться, поскольку плата пользователей установлена на уровне, позволяющем обеспечить полную окупаемость инвестиций. Тем не менее, в отдельных случаях субсидии по-прежнему предоставляются, особенно в новых федеральных землях (Краемер *et al.* 1998: 312). В случае очистки стоков сохраняется потребность в дополнительных инвестициях, чтобы сократить нагрузку по питательным веществам, для дальнейшей разработки и внедрения наилучших доступных технологий, для предотвращения накопления высоких концентраций опасных веществ в стоках и для очистки таких стоков (OECD 2001: 70, 159). Однако, для этих мер не требуется масштабных программ субсидирования.

5.2.5 Источники финансирования

Данные по конкретным источникам поступлений программы кредитов для местных органов власти получить сложно. Это главным образом связано с тем, что программа была давно прекращена. Первоначально, эта программа финансировалась за счет перечислений федерального правительства, а платежи пользователей играли важную роль в качестве источника инвестиций в этом секторе.

После модернизации инфраструктуры водоснабжения и канализации, плата пользователей в новых федеральных землях значительно возросла. За период с 1990 по 1998 гг., плата пользователей в новых федеральных землях увеличилась примерно на 128%, в то время как стоимость жизни в Германии в этот же период времени увеличилась лишь примерно на 20%. Этот рост был особенно значительным до 1995 г., когда производились основные инвестиции в секторе. В некоторых случаях, эти масштабные усилия привели к чрезмерным инвестициям. Чрезмерные инвестиции в инфраструктуру водоснабжения и канализации в новых федеральных землях были вызваны действием целого ряда факторов и для полного их учета потребовался бы более углубленный анализ. К некоторым наиболее существенным факторам относятся: недостаток опыта у кредитных институтов и муниципальных органов власти, отсутствие четких руководящих указаний по инвестициям, отсутствие системы сдержек и противовесов, политическое давление, чтобы избежать миграции и (в ограниченной степени) коррупция.

В 1998 г., плата пользователей в новых федеральных землях была примерно на 30% выше чем в старых. Резкий рост платы пользователей был связан с рядом факторов, включая, в частности, плохое техническое состояние водной инфраструктуры в новых федеральных землях и потребность в значительных инвестициях, строительство станций очистки стоков с неадекватно высокой мощностью (это было связано с завышенной оценкой объема сточных вод), неадекватную структуру стимулов, основанную на чрезмерно высоком уровне субсидий, а также более жесткое применение принципа окупаемости затрат за счет платы пользователей (Hentrich *et al.* 2000: 23-24).

Аналогичная ситуация сложилась и в секторе управления водными ресурсами. Тем не менее, повышение уровня платежей за водозабор было ниже уровня повышения платы пользователей. Готовность потребителей платить больше быстро сократилась, особенно если учесть, что водные тарифы в бывшей ГДР оставались относительно однородными (в стране не было региональной дифференциации цен) и неизменными (Seidel 1998: 13-18) в течение многих лет. В то же время, резкое повышение платы пользователей привело к значительному снижению уровня потребления воды: в период 1991 - 1998 гг., потребление воды в новых федеральных землях сократилось в среднем до 68% от уровня 1991 г., что соответствует сокращению среднедушевого потребления с 139 литров до 95 литров воды в день. В настоящее

⁵⁴

См. введение в инфраструктурную программу KfW в работе KfW 2000 (45).

время, уровень потребления воды в новых федеральных землях относится к наиболее низким мировым показателям (Interwies, Reidel 2002: 18-20).

Банк KfW, как принадлежащий правительству банк, обычно использует национальные и международные финансовые рынки для финансирования своих программ (KfW 2004). После истощения ресурсов программы в 1992 г., федеральное правительство прекратило свою поддержку и банк KfW должен был продолжать программу с использованием своих собственных ресурсов, привлекая заемное финансирование на финансовых рынках. Такая стратегия финансирования использовалась до июня 1993 г., когда программа кредитов для местных органов власти была окончательно прекращена.

5.2.6 Аудит и контроль

В качестве принадлежащего правительству банка и в соответствии со своими уставными документами, сотрудники KfW обязаны представлять ряд годовых отчетов. К ним, в частности, относятся: годовые финансовые отчеты, внутренние отчеты, консолидированные отчеты и объединенные внутренние отчеты. Подготовка, аудит и публикация этих отчетов проводились в соответствии с Торговым кодексом Германии (*Handelsgesetzbuch*). Аудиторов назначал Наблюдательный совет директоров по согласованию с Федеральным аудиторским бюро (*Bundesrechnungshof*). Таким образом, банк KfW работал под мощным политическим контролем, но при этом и подвергался политическому влиянию. Например, политика банка, особенно в реализации схем субсидий, таких как программа кредитов для местных органов власти, требует согласования с Наблюдательным советом директоров.

Для обеспечения прозрачности, регулярно проводятся меры контроля и аудита. Внешний аудит финансовой отчетности KfW проводится в соответствии с требованиями законодательства.

5.2.7 Соответствие правилам ЕС для государственной помощи

В ЕС действуют жесткие правила для предоставления государственной помощи. Региональное развитие является важным аспектом политики ЕС и в связи с этим политика конкуренции ЕС предусматривает возможность государственной помощи для недостаточно развитых регионов.

Для Германии поддержка инвестиционных проектов, включая инвестиционные проекты, была крайне важной. После объединения Германии, новые федеральные земли столкнулись с проблемами низкого уровня экономического развития и необходимости перехода к рыночной экономике. В контексте таких уникальных условий, Европейская Комиссия решила объявить целый регион новых федеральных земель приемлемым для региональной помощи в соответствии со статьей 92 (3) (а)ЕС. Это решение продлевалось в 1991, 1992 и 1995 гг. После 1995 г., Европейская Комиссия решила, что необходимости в новом особом режиме помощи для новых федеральных земель более не существует (Derupere 1998: 1-2). В целом, эти меры регулирования распространялись и на сектор водоснабжения и канализации. Следовательно, учитывая период действия программы, схема субсидий отвечала требованиям правил ЕС для государственной помощи.

После 1996 г. правила ЕС для государственной помощи применяются в Германии без ограничений. С того времени, вся предоставляемая помощь должна была утверждаться Европейской Комиссией, чтобы обеспечить, что искажения конкуренции не происходит (Derupere 1998: 3).

5.3 Анализ программы в соответствии со структурной основой УГПР

В этом разделе стремились оценить деятельность в рамках программы кредитов для местных органов власти с использованием "Образцов лучшей практики государственных природоохранных расходов", разработанных ОЭСР. Насколько возможно, оценка программы

проводится с использованием трех основных критериев: природоохранная эффективность, бюджетно-налоговая дисциплина и эффективность управления. Каждый индивидуальный критерий конкретизируется пятью основными принципами и конкретными подчиненными критериями. В Приложении В приводится более подробная информация о контрольных таблицах, использовавшихся для оценки.

5.3.1 Природоохранная эффективность

5.3.1.1 Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики

Финансирование, предоставлявшееся банком KfW от имени федерального правительства, использовалось для снижения риска для здоровья человека и окружающей среды, а также для повышения уровня жизни в новых федеральных землях в течение весьма ограниченного периода времени. В связи с высокими ожиданиями граждан Восточной Германии, приоритетное внимание уделялось разрешению социальных проблем.

Программа использовалась для усиления других политических инструментов, таких как плата пользователей. В соответствии с принципом "пользователь платит" плату пользователей (наиболее устойчивый источник финансирования сектора водоснабжения и канализации) подняли до уровня окупаемости затрат. Субсидированную поддержку предоставляли лишь для финансирования инвестиций в основные фонды.

Правительство Германии ежегодно пересматривало программу и приостановило ее так только стало очевидно, что сектор может себе позволить привлекать долговое финансирование на финансовом рынке.

5.3.1.2 Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы

Эта программа создавалась как составная часть более общей экономической политики для новых федеральных земель и ее дополнял ряд других программ государственных расходов. Программа была направлена на поддержку достижения более высоких стандартов качества окружающей среды, а также на поддержку экономического роста в регионе. У нее были четко определенные цели (вклад в достижение стандартов качества воды в новых федеральных землях, которые должны были достигнуть уровня соответствия стандартам для старых федеральных земель к 2000 г.). Кроме того, были четко определены приемлемые бенефициары, типы проектов и проектные затраты. В то же время, поскольку эта программа была составной частью других схем государственных расходов в природоохранную инфраструктуру в секторе водоснабжения и канализации, эффект самой программы определить невозможно.

5.3.1.3 Четкое определение природоохранных эффектов

В качестве составной части своего процесса оценки, банк KfW требует предоставления качественной и количественной информации о природоохранных эффектах. В то же время, остается неясно, как эта информация используется при отборе проектов, которые могут претендовать на помощь в рамках программы. Неясно также, проводил ли банк KfW регулярный мониторинг заявленных природоохранных эффектов или же этим занимались соответствующие природоохранные органы. Можно лишь допустить, что все проекты, которые финансировались в рамках программы кредитов для местных органов власти, включали эффективные договорные санкции, особенно в положениях по возврату кредитов и по мерам для предотвращения нецелевого использования полученных государственных средств.

5.3.1.4 Получение максимального природоохранного эффекта за счет имеющихся средств

Инвестиции в сектор водоснабжения и канализации в новых федеральных землях проводились также и для того, чтобы обеспечить применение и соблюдение природоохранного законодательства ЕС. В ЕС создана обширная правовая база в области охраны окружающей

среды, включающая, в частности, Директиву по очистке городских стоков, Директиву по питьевой воде и Рамочную директиву по воде. Предпринятые усилия привели к значительному улучшению экологического качества воды в новых федеральных землях.

В то же время, из-за прекращения программы было невозможно получить информацию о том, использовалась ли эффективность затрат (включая все инвестиции в рамках жизненного цикла проекта и эксплуатационно-ремонтные расходы) в качестве важного индикатора для оценки проектов. Учитывая более широкие политические задачи программы, похоже, что эффективность затрат не рассматривалась в качестве важного критерия при отборе проектов для финансирования и отчетность по этим показателям не представлялась лицам, осуществляющим надзор за программой.

5.3.1.5 Привлечение дополнительных финансовых ресурсов

Водные проекты, которые субсидировались в рамках программы, получали (во всех случаях) менее 100% общих проектных затрат. Точной информации о требованиях к долевого финансированию нет, но известно, что владельцы проектов использовали значительный объем собственных ресурсов (включая инвестиционные и другие расходы).

Привлечение дополнительных ресурсов из зарубежных источников, например, существенное проблемой не считалось, учитывая накопление избыточных мощностей систем водоснабжения и канализации в регионе.

В период своей реализации, эта программа не конкурировала с финансовым рынком, поскольку долговое финансирование для сектора в то время было недоступным. Предоставляемые в рамках программы льготные кредиты рассматривались как необходимый стимул для осуществления других политических изменений, таких как повышение платы пользователей.

5.3.2 Налогово-бюджетная дисциплина

5.3.2.1 Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях

Поскольку программа была прекращена уже давно, данные по конкретным источникам поступлений уже недоступны. В то же время, известно, что государственные поступления регистрируются на казначейских счетах перед их перечислением банку KfW. Кроме того, поскольку функции финансирования были переданы KfW, то эти поступления зарегистрированы и в годовых финансовых отчетах самого банка.

5.3.2.2 Предотвращение ограничений для эффективности

Принимая во внимание отсутствие информации по источникам поступления программы, было бы сложно оценить, существовала ли проблема с целевым выделением средств. Возможно, что такой проблемы не существовало, поскольку программа первоначально финансировалась при помощи непосредственных ассигнований из федерального бюджета, переговоры по которым были составной частью процесса подготовки бюджета парламентом страны.

5.3.2.3 Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности

Основными критериями обеспечения бюджетно-налоговой дисциплины являются: подготовка обоснованных расчетов финансовых ресурсов, необходимых для финансирования программы государственных расходов и наличие соответствующих требований к аудиту. Природоохранные органы сталкивались с трудностями в подготовке таких расчетов и объем ресурсов в рамках программы несколько раз увеличивали путем принятия отдельных решений. Кроме того, было бы сложно ответить на вопрос о том, вызвала ли реализация этой программы незапланированный бюджетный дефицит. Поскольку в 1990-е годы экономический рост в

Германии замедлился, бюджетные ограничения резко усилились. В то же время, этот дефицит нельзя связывать с одной лишь программой кредитов для местных органов власти, поскольку в то время действовали и другие программы расходов и осуществлялись другие инфраструктурные проекты (транспортные, например), на поддержку которых выделялись значительное государственное финансирование.

Финансовый аудит банка KfW проводился в ходе реализации проекта. Кроме того, проводился и последующий аудит деятельности (по согласованию с Федеральным аудиторским бюро, его проводили аудиторы, предложенные Наблюдательным советом директоров банка). Нельзя исключить и возможность политического влияния на процесс аудита.

5.3.2.4 Подотчетность

В настоящее время уже невозможно получить данные об индивидуальной подотчетности и юридической ответственности менеджеров банка KfW в связи с программой. То же справедливо и для мер по предупреждению коррупции и злоупотреблений.

5.3.3 Эффективность управления

5.3.3.1 Рациональное государственное управление

Рациональное управление предполагает четкое распределение обязанностей между планированием, установлением правил, надзором и контролем с одной стороны, и управлением проектным циклом, с другой. Информацию о правилах и процедурах для программы получить сложно. Критерии оценки и отбора проектов вообще остаются неясными.

Ключевые заинтересованные стороны были представлены в программе кредитов для местных органов власти. Значительное влияние на программу оказывал Наблюдательный совет директоров KfW, в состав которого входили представители министерств финансов, экономики и труда, нижней и верхней палат германского парламента, профсоюзов и других банков.

5.3.3.2 Профессиональное управление на исполнительном уровне

Банк KfW выполнял функции профессионального управления программой. Повседневное управление программой четко отделялось от процесса принятия политических решений (планирование и контроль). Банк KfW получил документированный мандат (контракт с правительством ФРГ) на выполнение программы кредитов для местных органов власти и в соответствии с условиями этого контракта банк нес ответственность за результаты своей деятельности.

Сотрудники банка выполняли исключительно функции управления и их обычно отбирало руководством банка. Можно предположить, что сотрудники KfW обладали (и сейчас обладают) необходимой квалификацией для выполнения своих функций, поскольку этот банк пользуется хорошей репутацией в Германии, а следовательно может привлекать квалифицированных сотрудников.

5.3.3.3 Грамотное управление проектным циклом

Отсутствует открытая информация по процедурам управления проектным циклом или по критериям оценки и отбора проектов. Заявки на финансирование принимаются в соответствии со стандартной формой, которая удобна для пользователей. Эти заявки, однако, носили неформальный характер, поскольку не предоставлялось детализированной информации по запланированным инвестициям. Поэтому, экономическую эффективность схемы оценить было бы сложно. В то же время, если учесть, что в рамках этой программы были сооружены избыточные мощности в секторе водоснабжения и канализации, то можно предположить, что эффективность затрат не относилась к основным критериям программы.

5.3.3.4 Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами

Поскольку информация о взаимоотношениях между банком KfW и внешними заинтересованными сторонами отсутствует, качество его коммуникационной стратегии оценить сложно. Некоторые источники информации (Genter 1992), похоже, свидетельствуют, что KfW распространял информацию о программе среди потенциальных бенефициаров в ходе семинаров и других мероприятий. Тем не менее, можно предположить, что заявители обычно обладали равным доступом к информации о возможностях финансирования в рамках программы.

5.3.3.5 Эффективное управление финансовыми продуктами и связанным с ними риском

Банк KfW, в качестве уполномоченного федеральным правительством учреждения, ответственного за управление схемой государственных расходов, отвечал за выплаты по субсидиям. Субсидии предоставлялись в виде льготных кредитов. Гранты не предоставлялись. Благодаря опыту и институциональному потенциалу банка KfW, его сочли более компетентным в области управления финансовым риском, связанным с предоставлением кредитов чем государственные учреждения.

Вставка 4. Основные элементы программы - Германия

Наименование программы

Программа кредитов для местных органов власти (*Kommunalkreditprogramm*) банка KfW

Цели программы

- Внести, наряду с другими программами государственных природоохранных расходов, свой вклад в достижение целевых показателей качества воды в бывшей ГДР (достижение уровня стандартов старых федеральных земель к 2000 г.)
- Ускорить региональное развитие в новых федеральных землях
- Осуществление превентивных природоохранных мер

Критерии приемлемости

- Проекты должны продемонстрировать природоохранный и экономический эффект
- Инфраструктурные проекты должны следовать принципу окупаемости затрат
- Финансирование могут получить лишь государственные предприятия

Типы владельцев проектов

- Различные институциональные схемы местных органов власти (муниципалитетов, городов, графств)
 - Межмуниципальные ассоциации (*Zweckverbände*)
 - Муниципальные коммунальные предприятия (*Kommunaler Eigenbetrieb*)
 - Муниципальные коммунальные компании (*Kommunale Eigengesellschaft*)
 - Частные ассоциации (*Private Gesellschaften*) (при определенных условиях)

Уровень помощи

- До 2/3 (или 66,66%) инвестиционных затрат для новой инфраструктуры очистки стоков
- Помощь в рамках программы кредитов для местных органов власти можно использовать в комплексе с другими источниками финансирования

Предлагаемые финансовые продукты

- Льготные кредиты

Максимальный/минимальный масштаб поддерживаемых проектов

- Без ограничений

Основные источники поступлений программы

- Перечисления федерального правительства
- Рефинансирование за счет привлечения заемного финансирования на финансовых рынках

6 ЛИТЕРАТУРА

- Aubin, D. and F. Varone (2001), *The Evolution Towards Integrated Water Regimes in Belgium, Country Screening, 1804 – 2000*, (Euawareness Report).
- Aubin, D. and F. Varone (2003), *Country Report Belgium*, Euromarket, Unpublished Document.
- Agences de l'eau de France (2004): Présentation, <http://www.eaufrance.com> (документ загружен 24 апреля 2004 г.).
- Aquaфин (2006), *Aquaфин Annual Report 2005*, Aquaфин NV, Aartselaar.
- Aquaфин (2003), *Aquaфин Annual Report 2002*, Aquaфин NV, Aartselaar.
- Aquaфин (2001), *Questions and Answers*, <http://www.aquaфин.be> (документ загружен download: 02 June 2004).
- Aumer, Michael and G. Lamers (2001), *Environmental Financing in Austria. Present Situation and Outlook*, http://www.rec.org/REC/Programs/REAP/REAP19/PDF/visit_vienna_moe-financing.ppt (документ загружен 20 апреля 2004 г.).
- Barraqué, B. *et al.* (1998), "France Country Report", in: Correia, Francisco Nunes (ed.) (1998): *Institutions for Water Resources Management in Europe*, Vol. I, A.A. Balkema, Rotterdam.
- Bauby, P. and S. Lupton (2004), *Preliminary French Country Report*, Euromarket, www.epfl.ch/mir/water (документ загружен 19 мая 2004 г.).
- Bocken, H. *et al.* (1996), "The Flemish Draft Decree on Environmental Policy: An Outline", in: Bocken, H. and D. Ryckbost (eds.): *Codification of Environmental Law – Proceedings of the International Conference*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International, pp. 11-40.
- Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (1990), *Umweltpolitik - Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern*, Bonn.
- Bundesministerium für Finanzen (2001), *Finanzausgleichsgesetz*, <http://www.bmf.gv.at/Budget/Dateien/FAG2001.pdf> (документ загружен 29 апреля 2004 г.).
- Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) (2002), *La politique de l'eau en France*, http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/02_instances.htm (документ загружен 10 мая 2004 г.).
- CIEPE (2003), *AESN – Agence de l'eau Seine Normandie*, http://www3.ccip.fr/bourse-des-dechets/guide_aidesetaxes/organismes/ft2.htm (документ загружен 23 апреля 2004 г.).
- Depuyere, S. (1998), *State Aid Policy Enforcement in the New Länder of Germany – Status in 1997*, http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1998_010_en.html (документ загружен 19 мая 2004 г.).

- DIW (German Institute for Economic Research), IWH (Halle Institute for Economic Research) (1995), *Ökologische Aufbaupolitik in den neuen Ländern – Schwerpunktmäßige Dokumentation der ökologischen Aufbaupolitik in den neuen Ländern seit Beginn des Einigungsprozesses*. [UBA-Texte.], Umweltbundesamt, Berlin.
- European Commission (EC) Consulting Group (1990), *Größenvorteile in der Wasserwirtschaft – Vergleichende Untersuchung zu Leistungsfähigkeit und Effizienz der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung in Ostdeutschland*, [Abschlussbericht.]: Verband der Unternehmen für kommunale Wasserversorgung und Abwasserbehandlung e.V. (VUKWA), Düsseldorf.
- EC (2001), *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection*, (2001/C37/03), Official Journal of EC of 3 February 2001, Brussels.
- EC (2003), *Commission Authorises French Aid Scheme for Reducing Water Pollution*, [Press Release.] IP/03/175, 5 February 2003, Brussels.
- European Investment Bank (EIB) (2003), *Belgium: New EIB Loan for Water Management in Flanders*, <http://www.eib.org> (документ загружен 25 мая 2004 г.).
- EIB (2003), *Environmental Report 2001-2002*, EIB, Luxembourg.
- Fitzer (1992), *Vom Abwasserbeseitigungsplan zur Vergabe von Fördermitteln*. [Information Session]. Landesgruppe Ost of the ATV, 14 May 1992.
- Gasser, R. and R. Walker (2001), *Partnerships in Practice, Industry, Fresh Water and Sustainable Development*, World Business Council for Sustainable Development, Geneva.
- Genter, W. (1992), *Finanzierung durch Fördermittel sowie Beratung bei der Projektdurchführung*. [Information Session.] Landesumweltamt Brandenburg, 12 March 1992.
- Gerlach, F. (1991), *Technische, wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen der Wasserver- und Abwasserentsorgungsunternehmen in den neuen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland*, [Umwelttechnologieforum], February 1991.
- Hentrich, S. et al (2000), *Umweltschutz in den neuen Bundesländern – Bilanz im zehnten Jahr deutscher Einheit*, [Discussion Paper], IWH, Halle.
- IHE (Institute for Hydraulic Engineering) Delft (2000), *Safety Options for Sewage Management to Protect the Marine Environment*. UNEP GPA, The Hague.
- INERIS (National Institute of Industrial Environment and Risks) (2004), *Redevance pollution des Agences de l'eau*, http://www.ineris.fr/recherches/base_drc/fiches/industrie/autres_fiches/taxes_fr_eau.htm (документ загружен 15 апреля 2004 г.).
- Interwies, Ed. and T. Reidel, *Der Zusammenhang von Wasserpreisstrukturen und Wasserverbrauch vor dem Hintergrund der Wasserrahmenrichtlinie*, insbesondere Artikel 9 (1), Ecologic, Berlin.
- Komar, W. et al (1993), *Ursachen für das Versagen des Umweltschutzes in der DDR – Analyse des Gewässerschutzes und der Luftreinhaltung*, Deutscher Instituts-Verlag, Cologne.
- Kommunalkredit Austria AG (2004a), *Environmental and Water Management Fund*, http://www.kommunalkredit.at/index.php3?r_id=5&s_id=184&LNG=EN (документ загружен 26 апреля 2004 г.).
- Kommunalkredit Austria AG (2004b), *Online-Geschäftsbericht 2003 der Kommunalkredit*, <http://www.kommunalkredit.at/online2003/de/> (документ загружен 29 апреля 2004 г.).

- Kraemer, R. *et al* (1998), "German Country Report", in: Correia, Francisco Nunes (ed.) (1998), *Institutions for Water Resources Management in Europe*, Vol I, pp. 183-325, A.A. Balkema, Rotterdam.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2000), "Die neuen Bundesländer 10 Jahre nach der Wiedervereinigung: Gesamtwirtschaftliche Erfolge – KfW-Förderbilanz – Perspektiven". *KfW-Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik*. a.M, Vol. 19, KfW, Frankfurt.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2004a), KfW Bankengruppe, <http://www.kfw.de/EN/Die%20Bank/Inhalt.jsp> (документ загружен 18 мая 2004 г.).
- Lebensministerium (1996), *Technische Richtlinien für die Siedlungswasserwirtschaft gemäß § 13 Abs. 3 des Umweltförderungsgesetzes (UFG)*, Vienna.
- Lebensministerium (2001), *Kommunale Siedlungswasserwirtschaft: Förderungsrichtlinien 1999 in der Fassung 2001*, Vienna.
- Lebensministerium (2002a), *Gewässerschutzbericht 2002*, Vienna.
- Lebensministerium (2002b), *Umweltförderungen des Bundes 2001*, Vienna.
- Lebensministerium (2003a), *Umweltförderungsgesetz*. Bundesgesetzblatt I Nr. 71/2003: 18, Vienna.
- Lebensministerium (2003b), *Umweltförderungen des Bundes 2002*, Vienna.
- Lebensministerium (2006), *Austrian Water. Facts and Figures*, Vienna.
- Leemans, H. (2003), *On the Recovery of the Anti-Pollution Taxes*, <http://www.ccrek.be> (документ загружен 23 мая 2004 г.).
- Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (1998), *Water – The French Experience*, http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/eau/publication/fichierdocs/001_E_2.pdf (документ загружен 26 апреля 2004 г.).
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1972), *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C(72)128, OECD, Paris.
- OECD (2001), *Environmental Performance Reviews – Germany*, OECD, Paris.
- OECD (2003), *Environmental Performance Reviews – Austria*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Environmental Performance Reviews – France*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Environmental Performance Reviews, Water. The Experience in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (2006a), *Good Practices for Public Environmental Expenditure Management (C92006)84*, OECD, Paris.
- Platzer, R. (2001), "Innovative Ansätze für die Finanzierung der Infrastruktur in den Beitrittsländern". *Focus Europa – Journal zur Erweiterung der EU*,: IDM, No. 5, June 2001, 4, Vienna.
- Posch, A. (1999), *Die Konzeption kommunaler Abwasserbehandlungssysteme aus ökonomischer Sicht*, Institut für Innovations- und Umweltmanagement, Graz.

- Rechnungshof (1995), *Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes – Verwaltungsjahr 1993*. [Reihe Bund 1995/1], Vienna.
- Rechnungshof (2002), *Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes – Verwaltungsjahr 2000*. [Reihe Bund 2002/1], Vienna.
- Sagmeister, B. (2003), "Finanzierung von Projekten in der Siedlungswasserwirtschaft", *Wissenschaft & Umwelt 2003 – Interdisziplinär*, No. 7, pp. 123-130.
- Schönbäck, W. et al (2003), *Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft. Band 1, Länderstudie Österreich*. [Informationen zur Umweltpolitik No. 153/1], Kammer für Arbeiter und Angestellte (AK) and Österreichischer Städtebund, Vienna.
- Seidel, M. (1998), *Neuaufbau der Trinkwasserversorgung*, Unpublished Document.
- Szarka (2003), "The Politics of Bounded Innovation: 'New' Environmental Policy Instruments in France". *Environmental Economics*, Spring 2003, Vol. 12, No. 1, pp. 93-114.
- Umweltbundesamt (2004), *Umweltförderungsgesetz*, <http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/altlasten/gesetze/ufg/> (документ загружен 30 апреля 2004 г.).
- United Nations (UN) (2004): *Sanitation Country Profile Belgium, Department of Economic and Social Affairs, 2004*, <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/country/belgium> (документ загружен 10 июня 2004 г.).
- Van der Wall, H. and A. Kraemer (1993), *Die Wasserwirtschaft in der DDR*, Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser, Bonn.
- Van Zele, L. and P. Leroy (2003), *Gemeenten en de uitbouw van de infrastructuur voor afvalwaterzuivering*, [MIRA-BE 2003 Onderzoeksrapport], Milieu en Natuurrapport Vlaanderen, Erembodegem, VMM.
- Vlaamse Milieumaatschappij (2001), *VMM Annual Report 2000*, VMM.
- Vlaamse Administratie Planning en Statistiek (2002), *VRIND 2002*, Leefmilieu, APS.
- V. Mensenkampff, W. (1992), *Finanzierungsmöglichkeiten während der Planungs- und Bauphase*, [Information Session], Landesumweltamt Brandenburg, 12 March 1992.
- Wasser und Boden (1990), "Jahresbericht der Wasserwirtschaft 1989", *Wasser + Boden*, Verlag Paul Parey, Vol. 42, No. 6/7, pp. 389-432, Hamburg and Berlin.

ПРИЛОЖЕНИЯ

А: Общие данные по отобранным странам

Ситуационные исследования, которые анализируются в данном докладе, следует рассматривать в соответствующем национальном контексте. В Табл. А.1 (см. ниже) приводятся некоторые социальные индикаторы. Данные соответствуют 2005 г. (если приводятся данные для других лет, это особо отмечается).

Таблица А.1: Общие данные по отобранным странам

	Австрия	Бельгия (Фландрия)	Франция	Германия (новые фед. земли ⁵⁵)
Общая площадь (км ²)	84 000	13 522	549 000	108 327
Плотность населения (чел./км ²)	97	447	110	139
ВВП на душу населения (евро)	29 982	26 493 ⁵⁶	28 677	27 152 ⁵⁷
Подключение к станциям очистки стоков (% населения, за последний год, для которого доступны данные) ⁵⁸	86 (2001)	63 (2005)	79 (2001)	93 (2001)

Кроме того, данные ОЭСР по государственным природоохранным расходам в секторе очистки стоков (доля от общих правительственных расходов за период 1997 - 2001 гг.) указывают на относительную стабильность (с небольшими колебаниями) государственного финансирования для сектора (в целом, эти расходы составляли от 0,4% до 1,3% от общих правительственных расходов в 2001 г.). Данные ОЭСР показывают также, что в этот период вклад коммерческого сектора в секторе очистки стоков (включая специализированных частных поставщиков услуг в области охраны окружающей среды) был постоянно ниже вклада государственного сектора (включая специализированных государственных поставщиков услуг в области охраны окружающей среды).

⁵⁵ Новые федеральные земли за исключением Восточного Берлина.

⁵⁶ ВВП для всех регионов Бельгии.

⁵⁷ ВВП для всех регионов Германии.

⁵⁸ Источник: ОЕСД (2006).

В: Контрольные таблицы для оценки соответствия образцам лучшей практики УГПР

Контрольная таблица 1. Показатели природоохранной эффективности

Принцип	Образцы лучшей практики
1. Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики	<ul style="list-style-type: none">• Необходимость любой предлагаемой программы государственных природоохранных расходов должна обосновываться с учетом принципов "загрязнитель платит" и "пользователь платит". Государственные средства не могут и не должны быть заменой слабой природоохранной политики; они не расходуются на достижение таких природоохранных целей, которые могли бы быть достигнуты с помощью административных или экономических инструментов, или путем отмены экологически вредных субсидий.• Государственные средства не следует расходовать на природоохранные проекты, которые были бы осуществлены в любом случае (например, проекты, которые имеют высокий коэффициент окупаемости с поправкой на риск и которые мог бы профинансировать частный сектор).• Государственные природоохранные расходы должны усиливать другие инструменты природоохранной политики и соответствовать их заявленным целям.• Как правило, программы государственных расходов следует использовать для финансирования инвестиций в основные фонды или для четко определенных неинвестиционных проектов, а не для покрытия текущих расходов природоохранной администрации.• Внешние аудиторы должны проводить периодическую оценку природоохранной добавленной стоимости государственных расходов; должно предусматриваться поэтапное прекращение использования государственных средств после того, как они выполняют свою роль.
2. Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы	<ul style="list-style-type: none">• Государственные средства должны расходоваться в рамках документально оформленной и открытой для общественности программы расходов, утвержденной соответствующими органами власти.• В идеальном случае, программа расходов должна предусматривать поддающиеся количественному измерению, согласованные и реалистичные цели, ограниченные определенными сроками. В программе должны конкретизироваться приемлемые бенефициары, потребности в финансировании, приемлемые типы проектов, а также правила, регламентирующие принятие решений таким образом, чтобы цели могли достигаться при наименьших затратах.• Программы расходов следует создавать в качестве компонентов более широкой природоохранной программы или политики.• В программу государственных природоохранных расходов могут интегрироваться экономические и социальные цели, цели сокращения бедности или другие неэкологические цели, но если они не связаны непосредственно с целями программы расходов, то они не должны подрывать достижение природоохранных целей программы.• Более общий экономический эффект программ государственных природоохранных расходов (например, для сокращения бюджетного дефицита, увеличения занятости, экономического роста) следует, в целесообразных случаях, рассматривать еще до создания таких программ и проводить его дальнейшую оценку в ходе реализации программ.
3. Четкое определение природоохранных эффектов	<ul style="list-style-type: none">• Насколько это практически возможно, для получения количественной и качественной информации о природоохранных эффектах проекта следует использовать стандартные формы заявок. По получении этой информации, следует проверить ее точность и достоверность.• Индикаторы природоохранных эффектов должны быть насколько это возможно однозначными и должны использоваться в качестве основных критериев при оценке и отборе проектов. В целесообразных случаях, природоохранные эффекты следует оценивать в денежной форме для прямой оценки эффективности проектных затрат.• Следует проводить мониторинг природоохранных эффектов на протяжении всего жизненного цикла проекта и после его реализации; экологические данные уровня проекта следует хранить в открытой для общественности базе данных, которая позволяет проводить их проверку и анализ после завершения реализации проекта.

	<ul style="list-style-type: none"> • Если проект не достиг предполагаемых эффектов, указанных в заявке или в контракте на финансирование, то на бенефициаров должны налагаться предусмотренные контрактами санкции, пропорциональные нарушению. • Информация о достигнутых природоохранных эффектах программы должна периодически предоставляться ответственным за надзор за программой и общественности, она должна проверяться внешними аудиторами и использоваться для оценки эффективности программы.
4. Получение максимального природоохранного эффекта за счет имеющихся средств	<ul style="list-style-type: none"> • От заявителей в стандартной форме заявки следует запрашивать количественную информацию о затратах для всего жизненного цикла проекта (инвестиции, эксплуатационно-ремонтные расходы) и эту информацию следует проверять; данные о затратах на уровне проекта следует контролировать и хранить в базе данных в такой форме, которая дает возможность проводить последующую проверку и анализ. • Критерии отбора проектов должны служить достижению максимального природоохранного эффекта за счет ограниченных ресурсов программы. Четко определенный индикатор эффективности затрат (удельные издержки в течение всего срока проекта по достижению природоохранных эффектов) и уровень привлечения дополнительных финансовых ресурсов должны быть количественной основой для оценки, ранжирования и отбора проектов. Если масштаб проекта или другие соображения это оправдывают, то отбор проектов должен производиться с использованием прозрачного анализа эффективности затрат. • Количественную информацию об эффективности затрат следует периодически представлять ответственным за надзор за программой и общественности, такая информация должна подвергаться периодической внешней независимой проверке и должна использоваться для оценки деятельности по программе.
5. Привлечение дополнительных финансовых ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> • Для обеспечения максимального природоохранного эффекта, государственные средства должны покрывать менее 100% проектных затрат; следует оценивать возможные варианты долевого финансирования за счет нераспределенной прибыли бенефициаров или из других источников. • Для оценки деятельности по программе следует использовать показатель уровня привлечения дополнительных финансовых ресурсов. • Государственные программы природоохранных расходов не должны приводить к искажению конкуренции на финансовых рынках и препятствовать развитию частных финансовых институтов. Финансовые продукты, используемые в программах природоохранных расходов, не должны конкурировать с финансовыми продуктами, предлагаемыми частными финансовыми институтами. • Следует требовать наличия полных финансовых планов для природоохранных проектов; обязательства по финансированию из других источников следует проверять. Не следует производить никаких выплат до тех пор, пока не будет адекватно обеспечено полное финансирование для проекта.

Контрольная таблица 2. Показатели налогово-бюджетной дисциплины

Принцип	Образцы лучшей практики
1. Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях	<ul style="list-style-type: none"> • Все доступные источники поступлений для программ государственных природоохранных расходов должны быть четко определены в законах или подзаконных актах. • Если финансовые ресурсы, которыми распоряжаются в рамках программы, прямо или косвенно образуются за счет обязательных перечислений (налогов, платежей, сборов), то их следует рассматривать как государственные средства в том значении, которое предусматривают правила и подзаконные акты, распространяющиеся, соответственно, на государственные финансы, государственные закупки и/или государственную помощь. В таком качестве, эти ресурсы должны подпадать под обычные требования к налогово-бюджетной дисциплине и прозрачности. • Перед выделением на программу природоохранных расходов поступления должны учитываться на казначейских счетах.
2. Предотвращение ограничений для эффективности	<ul style="list-style-type: none"> • Целевого выделения ресурсов следует избегать, поскольку это обычно приводит к неэффективному использованию государственных ресурсов. Однако, если показано, что преимущества целевого выделения средств перевешивают такой риск, то могут

	<p>создаваться программы расходов на основе целевых поступлений, но они должны ограничиваться заданным периодом времени. В конце такого периода времени, целевое выделение средств должно продолжаться только в том случае, если можно показать, что это приносит добавленную стоимость для достижения заявленных целей.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Следует также избегать дополнительного целевого выделения средств в рамках схем с целевым выделением ресурсов (например, субфонды для отдельных секторов или групп предприятий-загрязнителей в рамках целевых программ природоохранных расходов), так как оно еще больше подрывает эффективность. Если же целевое выделение средств все же используется, то следует применять защитные механизмы для предотвращения неэффективного распределения ресурсов и возникновения искаженных стимулов (такие как конкурс проектов, представленных различными фирмами сектора, внешний контроль и/или меры контроля оценки проектов).
<p>3. Высокие требования к налоговой дисциплине и прозрачности</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Следует избегать риска возникновения незапланированного налогово-бюджетного дефицита в результате использования программ природоохранных расходов. Не следует использовать заемные средства или, в частности, давать условные и подразумеваемые обязательства (таких как гарантии ссуд) без прямого предварительного одобрения налогово-бюджетных органов. Следует регулярно готовить среднесрочные финансовые прогнозы, включающие условные и подразумеваемые обязательства всех учреждений-исполнителей, эта информация должна раскрываться в финансовой отчетности. • Для всех государственных программ природоохранных расходов следует готовить расчет доступных финансовых ресурсов и соответствующих расходов для государственного (или субрегионального) бюджета (по меньшей мере в виде приложения). В министерство финансов вместе с бюджетом министерства охраны окружающей среды должна представляться отчетность о задолженности и об условных обязательствах, особенно для каких-либо внебюджетных природоохранных учреждений, контролируемых правительством. • Следует регулярно проводить обязательный внутренний и внешний независимый финансовый аудит. • Следует регулярно готовить отчетность по результатам программы в соответствии с прозрачной системой классификации расходов и раскрывать эту информацию для общественности.
<p>4. Подотчетность</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Следует предусмотреть целесообразные положения об ответственности менеджеров государственных программ природоохранных расходов за принимаемые ими решения. • Следует задействовать целесообразные защитные механизмы для предотвращения коррупции в связи с государственными средствами, например, при помощи динамичных систем контроля управления, включая внутренний и внешний аудит. Следует выявлять и устранять все потенциальные конфликты интересов. • Следует периодически собирать объективную отчетность о деятельности менеджеров и о достигнутых результатах (с использованием конкретных критериев эффективности) и открывать эту отчетность для общественности.
<p>5. Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Основными задачами агентств-исполнителей программ государственных природоохранных расходов должны быть управление программами и проектным циклом, а также финансирование проектов. Задачи сбора поступлений или осуществления прямых закупок оборудования и строительных услуг должны выполняться профильными правительственными агентствами, которые обычно выполняют соответствующие обязанности. • Поступления за счет фискальных и квази-фискальных инструментов должны собирать соответствующие налоговые органы, под контролем казначейских служб. • Национальные или международные правила закупок должны распространяться на все закупки, которые частично финансируются за счет государственных средств, даже если функции закупок переданы частной стороне.

Контрольная таблица 3. Показатели эффективности управления

Принцип	Образцы лучшей практики
1. Рациональное государственное управление	<ul style="list-style-type: none"> • Программы государственных природоохранных расходов должны регламентироваться четкими и однозначными правилами. • Условия финансирования, процедуры принятия решений и административные процедуры, внутренняя политика и принципы оценки и отбора проектов должны быть открытыми для общественности. Они должны быть логичными и последовательными, не должны подвергаться частым или необоснованным изменениям и должны периодически пересматриваться, чтобы выявить возможности для их улучшения. • Следует четко разграничивать принятие политических решений и функции исполнительного управления. • Следует использовать целесообразную схему для выполнения функций принятия политических решений, например, создание наблюдательного совета. В таком контексте, принятие политических решений включает планирование, установление правил и приоритетов, оценку деятельности, надзор и контроль. Политический контроль следует ограничить планированием и надзором. В этой сфере политический процесс играет законную и важную роль. • Наблюдательный совет программы государственных природоохранных расходов должен включать представителей ключевых заинтересованных сторон и использовать целесообразную систему сдержек и противовесов для различных групп интересов. В целесообразных случаях, следует также рассмотреть вопрос о привлечении неэкологических ведомств, парламента и неправительственных организаций.
2. Профессиональное управление на исполнительном уровне	<ul style="list-style-type: none"> • Обязанности по повседневному управлению и по реализации программы природоохранных расходов должны быть четко отделены от обязанностей по принятию политических решений, четко определены в уставных и рабочих документах и защищены от произвольного политического давления в пользу индивидуальных проектов. • Агентство-исполнитель должно иметь четко определенный правовой мандат. Оно должно быть профессиональным исполнительным органом управления с целесообразной степенью оперативной автономии и со строгой подотчетностью по результатам своей деятельности. Его основные обязанности должны включать управление проектным циклом и, в частности, беспристрастную оценку и отбор проектов. • Исполнительные менеджеры должны отвечать за результаты своей работы. При оценке эффективности работы исполнительных менеджеров, наблюдательный совет государственной программы природоохранных расходов должен использовать четко определенные критерии и индикаторы эффективности. • Агентства-исполнители крупных специализированных программ природоохранных расходов должны иметь штат сотрудников, которые подбираются исполнительными менеджерами и занимаются исключительно управлением этими программами. • Квалификация персонала должна адекватно соответствовать техническим требованиям данной программы расходов. Прием на работу и оплата труда менеджеров и персонала должны основываться исключительно на их профессионализме. Оплата труда должна быть адекватной для того, чтобы привлекать и удерживать достаточно квалифицированных работников и вознаграждать добросовестный и честный труд.
3. Грамотное управление проектным циклом	<ul style="list-style-type: none"> • Проектный цикл должен регламентироваться понятными, прозрачными и документированными процедурами, которые имеют последовательный характер и открыты для общественности, в частности, для всех потенциальных бенефициаров; должна существовать инструкция по проектному циклу и сотрудники должны использовать ее на практике. • Подбор проектов должен работать на опережение (включая, например, распространение информации о программе среди потенциальных бенефициаров), он должен соответствовать целям программы государственных природоохранных и основываться на реалистичном анализе рыночных тенденций и спроса на финансирование. • Заявки на финансирование следует принимать исключительно с использованием стандартных форм, учитывающих особенности разных видов проектов и имеющих

	<p>четкие, понятные для пользователя инструкции по заполнению. Эти формы должны быть легко доступными для всех потенциальных заявителей, предпочтительно в электронном формате.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Критерии и процедуры оценки и отбора проектов должны быть объективными, прозрачными и четко определенными. Субъективные элементы процесса оценки и отбора проектов должны регламентироваться однозначными, документированными процедурами, а информация о принятии таких решений должна быть открыта для общественности. • Системы и процедуры оценки должны учитывать масштабы и сложность разных видов проектов. Для крупных инвестиционных проектов следует использовать двухстадийный процесс оценки (первый этап - отбор по критериям приемлемости; второй этап - оценка и ранжирование приемлемых проектов). • Система оценки должна быть относительно простой, основанной на объективных правилах и позволяющей полноценно сравнивать сопоставимые проекты друг с другом или с некоторым эталоном. Система оценки должна также позволить последующий контроль процесса отбора, включая отслеживание личной ответственности за наиболее важные суждения и решения. Отчеты об оценке должны быть четко изложенными и открытыми для общественности.
<p>4. Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Отношения с внешними заинтересованными сторонами (бенефициарами, посредниками, консультантами) должны быть прозрачными, непредвзятыми и строго официальными. Стратегия внешних контактов должна обеспечить, чтобы все заявители имели равный доступ к информации о возможностях финансирования и равные возможности для беспристрастного рассмотрения их проектов по достоинству. • Процесс передачи функций по выполнению задач другим сторонам должен проходить на справедливой, прозрачной и конкурентной основе.
<p>5. Эффективное управление финансовыми продуктами и связанным с ними риском</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Агентство-исполнитель должно использовать только те финансовые продукты, которые предусмотрены условиями и положениями государственной программы природоохранных расходов. • Сложность операций и выбор финансовых продуктов должны соответствовать институциональному потенциалу организации в области управления сопутствующими рисками. • Гранты являются наиболее прозрачным и простым для управления финансовым продуктом. При использовании грантов, они должны планироваться и выплачиваться таким образом, чтобы: создавать максимально возможные стимулы для своевременной и экономически эффективной реализации индивидуальных проектов и всего проектного портфеля агентства-исполнителя; обеспечить максимально возможное привлечение средств из других источников и свести к минимуму риск нецелевого использования государственных средств заявителями. • Вопрос об использовании других финансовых продуктов следует рассматривать с учетом институционального потенциала и с учетом увеличения связанного с ними риска: процентные субсидии, кредиты через посредников, прямые кредиты, лизинг, инвестиции в акции и кредитные гарантии. Прежде, чем будет использован новый финансовый продукт, следует оценить его целесообразность путем оценки рисков и потребностей рынка, а для его обоснования следует подготовить финансовый план.

С: Резюме ключевых аспектов программ государственных природоохранных расходов

	Австрия	Бельгия (Фландрия)	Франция	Германия (новые федеральные земли)
Программа	Государственные природоохранные расходы в секторе водоснабжения и очистки стоков под управлением банка Kommunalkredit Public Consulting (KPC).	Развитие станций очистки стоков на региональном уровне с использованием института частно-государственного партнерства.	Инвестиционная программа французских водных агентств в области водоснабжения и очистки стоков.	Программа кредитов для местных органов власти принадлежащего государству банка KfW.
Исторический контекст	Функции управления государственными природоохранными расходами были переданы банку КРС, поскольку полагали, что частный банк обладает большей квалификацией для управления распределением субсидий и для достижения значительного повышения эффективности процесса государственного финансирования.	Серьезные проблемы качества поверхностных и подземных вод во Фландрии, что привело к несоблюдению водных директив ЕС.	Французские водные агентства отвечают за общее управление в секторе водоснабжения и канализации в соответствующих речных бассейнах. За последние 30 лет прочно установилась система субсидирования крупных инвестиций в секторе водоснабжения и канализации.	После объединения Германии в 1990 г., экологическое качество воды в поверхностных водоемах и подземных вод в бывшей Восточной Германии было низким. Была создана масштабная схема субсидирования, чтобы ускорить развитие адекватной канализационной инфраструктуры в новых федеральных землях Германии.
Цели	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение охраны окружающей среды, здоровья населения и доступа к элементарным услугам канализации; • Увеличить уровень подключения к системам водоснабжения и канализации в сельской местности; • Удержание платы за услуги водоснабжения и канализации на социально приемлемом уровне. 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение и обеспечение качества поверхностных вод; • Достижение 100% уровня подключения домохозяйств к коллективным системам очистки стоков; • Увеличение мощности действующих станций очистки стоков; • Стимулирование разделения систем ливневой канализации и обычной канализации на муниципальном и межмуниципальном уровнях; • Соблюдение требований Директивы ЕС по очистке стоков. 	<ul style="list-style-type: none"> • Вклад в деятельность, отвечающую общим интересам: охрана водных ресурсов и сокращение загрязнения; • Внедрение современных технологий очистки; • Создание интегрированной сети систем водоотведения; • Сокращение вредного воздействия поверхностного стока и диффузного загрязнения. • Создание полного цикла очистки стоков, включая переработку, устранение и удаление активного ила. 	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение экологического качества воды в новых федеральных землях до уровня старых федеральных земель к 2000 г.; • Ускорение регионального развития в новых федеральных землях.

	Австрия	Бельгия (Фландрия)	Франция	Германия (новые федеральные земли)
Критерии приемлемости	<ul style="list-style-type: none"> • Проекты должны соответствовать общим целям Закона о помощи для целей охраны окружающей среды; • Природоохранная эффективность и эффективность проектов затрат; • Приемлемые проекты включают инвестиции в станции очистки стоков, канализационные системы переработку активного ила и сети водоснабжения различной величины. 	<ul style="list-style-type: none"> • Высокая экологическая эффективность технологий очистки стоков; • Предотвращение длительного пребывания стоков в канализационных коллекторах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проекты должны соответствовать общим целям инвестиционных программ водных агентств. 	<ul style="list-style-type: none"> • Проекты должны продемонстрировать природоохранный и экономический эффект; • Инфраструктурные проекты должны следовать принципу окупаемости затрат.
Типы владельцев проектов	<ul style="list-style-type: none"> • Муниципалитеты; • Провинции; • Частно-государственные партнерства; • Частные инвесторы. 	<p>Частно-государственная компания Aquafin отвечает за строительство станций очистки стоков на основе инвестиционных программ, подготовленных Агентством по охране окружающей среды Фландрии (VMM).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Муниципалитеты; • Промышленные предприятия (включая фермеров); • Используются основанный на солидарности подход - за финансированием может обратиться любая сторона, вносящая свой вклад в финансирование водных агентств. 	<ul style="list-style-type: none"> • Муниципалитеты; • Промышленные предприятия (включая фермеров); • Используются основанный на солидарности подход - за финансированием может обратиться любая сторона, вносящая свой вклад в финансирование водных агентств. • Частные ассоциации; • Передача функций частным компаниям. 	<p>Различные институциональные схемы местных органов власти (муниципалитетов, городов, графств):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Межмуниципальные ассоциации; • Муниципальные коммунальные предприятия; • Муниципальные коммунальные компании; • Частные ассоциации; • Передача функций частным компаниям.
Уровень помощи	<ul style="list-style-type: none"> • До 70% строительных расходов для новой станции очистки стоков; • 15% для новых систем муниципального водоснабжения; единовременная выплата субсидий для проектов децентрализованного водоснабжения. 	<p>н.д.</p> <ul style="list-style-type: none"> • До 40% стоимости объекта для новой станции очистки стоков; • Дополнительно, заявитель может получить до 20% в виде кредита. 	<ul style="list-style-type: none"> • До двух третьих (или 66,66%) стоимости объекта для новой инфраструктуры очистки стоков. 	
Предлагаемые финансовые продукты	<ul style="list-style-type: none"> • Процентные субсидии; • Гранты. 	<p>н.д.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Гранты; • Льготные кредиты. 	<ul style="list-style-type: none"> • Льготные кредиты. 	
Максимальный/минимальный масштаб поддерживаемых проектов	<p>Без ограничений</p>	<p>н.д.</p> <p>Различаются, в зависимости от типа владельца проекта.</p>	<p>Без ограничений.</p>	

	Австрия	Бельгия (Фландрия)	Франция	Германия (новые федеральные земли)
Основные источники поступлений	<p>Налоговые поступления, установленные в австрийском Законе о бюджетном выравнивании:</p> <ul style="list-style-type: none"> Налоговые поступления от федеральных жилищных платежей; Отчисления от подоходного налога, налога на заработную плату, налога на реализованный прирост капитала и налога на прибыль корпораций; Отчисления от налога на добавленную стоимость (НДС). 	<p>Фонд MiNa (фламандский фонд охраны природы и окружающей среды), который пополняется за счет поступлений от налогов на сбор стоков, на водоотбор из поверхностных источников и на использование подземных вод.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Платежи за загрязнение воды; Платежи за водозабор. 	<ul style="list-style-type: none"> Перечисления федерального правительства; Заемное финансирование на рынке капитала (осуществляемое банком KfW).
Аудит и контроль	<p>Прозрачность, подотчетность и эффективность обеспечиваются независимыми аудиторами, которые привлекаются Министерством охраны окружающей среды Австрии и Аудиторской палатой, а также выборочной проверкой случайно отобранных проектов Министерством охраны окружающей среды. Результаты представляются парламенту страны и широкой общественности.</p>	<p>Финансовая деятельность компании Aquaflin контролируется правительственными органами. Сведения о компании приводятся в ее годовых отчетах, которые открыты для общественности. Природоохранный эффект деятельности компании Aquaflin оценивается при помощи обширной сети мониторинга.</p>	<p>Водные агентства полностью подотчетны правительству Франции и обязаны предоставлять регулярную отчетность о своей деятельности. Стандарты серии ISO 9000 все больше используются для оценки качества финансирования водных агентств. Мониторинг и контроль получателей субсидий. Водные агентства самостоятельно поддерживают обширные сети мониторинга.</p>	<p>Банк KfW контролируется Наблюдательным советом директоров, в состав которого, в частности, входят несколько федеральных министров, депутаты парламента и представители заинтересованных сторон (национальные финансовые организации и профсоюзы). В соответствии с Коммерческим кодексом, регулярно готовятся годовые финансовые отчеты и отчеты о деятельности, которые подвергаются аудиту и публикуются.</p>

	Австрия	Бельгия (Фландрия)	Франция	Германия (новые федеральные земли)
Соответствие правилам ЕС для государственной помощи	<p>Большая часть финансирования предоставляется муниципалитетам. Такая помощь соответствует правилам ЕС для государственной помощи. Это также распространяется и на частные инвестиции, когда услуги предоставляются от имени муниципалитетов. Таким образом, полагают, что схема государственных расходов для водоснабжения и канализации соответствует правилам ЕС для государственной помощи. При предоставлении помощи предприятиям для проектов по очистке промышленных стоков требуется одобрение Европейской Комиссии (с использованием специальной процедуры уведомления).</p>	<p>Избранная Фландрией институциональная схема управления субсидиями для сектора водоснабжения и канализации, а также процедуры подготовки контракта на управление с компанией Aquaflin, подвергались серьезной критике. В результате, в 2005 г., контракт между правительством Фландрии и компанией Aquaflin был пересмотрен.</p>	<p>Оценка, проведенная Европейской Комиссией, подтвердила, что схемы субсидий соответствуют правилам ЕС для государственной помощи. Водные агентства уделяют особое внимание последовательному соблюдению этих правил.</p>	<p>Новые федеральные земли сталкивались с проблемами низкого уровня экономического развития и необходимости перехода к рыночной экономике. Европейская Комиссия объявила весь регион приемлемым для применения региональной помощи до конца 1995 г.</p>

Source: Примечание: н.д. = нет данных.

Резюме анализа

Это резюме основывается на углубленном анализе государственных программ природоохранных расходов в отдельных странах. При анализе этих программ использовали принципы, приведенные в контрольных таблицах "Образцов лучшей практики УГПР". Приведенное ниже резюме в форме таблицы не следует рассматривать как попытку всестороннего сравнительного анализа. В таблице подчеркиваются общие аспекты индивидуальных ситуационных исследований и определяются критически важные вопросы эффективных программ государственных природоохранных расходов. Более подробный анализ индивидуальных программ можно найти в соответствующих главах, посвященных отдельным ситуационным исследованиям.

Природоохранная эффективность

Дополняющий характер и согласованность с другими инструментами природоохранной политики	<ul style="list-style-type: none">• Главная общая цель рассматриваемых программ состоит в том, чтобы повысить качество воды в соответствующих странах, в соответствии с национальным законодательством и законодательством ЕС. Эта цель достигается за счет увеличения уровней подключения к сетям водоснабжения и очистки стоков и за счет внедрения новых технологий. Во всех странах признаются принципы "загрязнитель платит" и "пользователь платит". В случае Франции и Фландрии, платежи за загрязнение воды и за водозабор играют очень важную роль в обеспечении финансирования для сектора водоснабжения и канализации. Плата пользователей в Германии и во Франции доведена до уровня окупаемости затрат (в Австрии она поддерживается на социально приемлемом уровне). В целом, помощь предоставляется только для тех инвестиционных проектов, которые соответствуют заявленным целям программ.• Во всех четырех рассматриваемых странах используются системы сдержек и противовесов, а программы регулярно подвергаются аудиту, который проводят внешние независимые аудиторы.
Четко определенная структурная основа для деятельности в рамках программы	<ul style="list-style-type: none">• В целом, для всех четырех программ характерно наличие четко определенной структурной основы, включающей четко определенные программные элементы. То, что некоторые из таких элементов определены не были, может объясняться отсутствием открытой информации. Обычно эти государственные природоохранные программы преследуют более широкие экономические и социальные цели (например, в случае Германии, водные субсидии были частью более широкой программы ускорения регионального развития и экономического роста).
Четкое определение природоохранных эффектов	<ul style="list-style-type: none">• В принципе, во всех четырех странах используются стандартные формы заявок для сбора качественной и количественной информации о природоохранном эффекте проектов. Эти формы отличаются по уровню требований к предоставлению такой информации. Во всех четырех программах, природоохранные эффекты являются важным критерием приемлемости.• Производится регулярный мониторинг качества воды, поскольку во всех странах были разработаны и введены в действие обширные сети мониторинга. Если владелец проекта не достигает заявленных результатов, то по отношению к нему применяются санкции. В Австрии, в случае предоставления заявителем ложной информации и данных или в случае проявления халатности или других правонарушений в рамках частного права, бенефициар обязан вернуть полученный грант. В Бельгии, правительство Фландрии в процессе переговоров изменило условия контракта на управление, заключенного с компанией Aquafin. Были введены более жесткие и более четко определенные критерии для оценки деятельности. В настоящее время, оплата услуг компании Aquafin увязана с достижением компанией установленных целевых показателей.

Получение максимального природоохранного эффекта за счет имеющихся средств	<ul style="list-style-type: none"> От заявителей обычно требуется предоставление информации о полных проектных затратах в течение всего его жизненного цикла (инвестиционные и эксплуатационно-ремонтные расходы). В то же время, доступная информация не позволяет однозначно установить, играет ли эффективность затрат (удельные затраты на достижение природоохранного эффекта в течение жизненного цикла проекта) важную роль в отборе индивидуальных проектов. Сведения о процессе оценки проектов (критерии оценки и отбора проектов, ранжирование проектов) обычно отсутствуют в открытой для общественности информации о рассматриваемых программах
Привлечение дополнительных финансовых ресурсов из частных и зарубежных источников для целей охраны окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> Как правило, все четыре программы предоставляют помощь, покрывающую менее 100% общих проектных затрат. Наличие долевого финансирования и предоставление полных финансовых планов покрытия всех проектных затрат обычно являются формальными требованиями. В то же время, заявители в рассматриваемых странах часто имеют доступ к другим схемам субсидирования, которыми они могут воспользоваться для восполнения недостающего финансирования для своих проектов. В силу этих причин, эффект привлечения дополнительных средств для индивидуальных субсидий оценить сложно и их следует рассматривать в контексте общих государственных средств, использующихся для поддержки проекта.

Налогово-бюджетная дисциплина

Налогово-бюджетная дисциплина в поступлениях	<ul style="list-style-type: none"> Во всех четырех странах, источники поступлений определяются соответствующим законодательством. Кроме того, перед перечислением средств владельцам проектов, эти поступления учитываются на казначейских счетах. Во Франции и Фландрии сбором платежей за загрязнение воды и за водозабор занимаются компании водоснабжения, которые затем перечисляют эти средства водным агентствам (во Франции) и в фонд MiNa (во Фландрии). В то же время, эти поступления подлежат регулярному финансовому контролю со стороны Министерства финансов.
Предотвращение ограничений для эффективности	<ul style="list-style-type: none"> Во всех четырех странах целевое выделение поступлений для инвестиций в секторе водоснабжения и канализации было обычной практикой. В Австрии, негативный эффект целевого выделения средств сводится к минимуму при помощи Закона о бюджетном выравнивании, который предусматривает пересмотр потребности в государственном финансировании для сектора с учетом потребностей в других сферах (каждые четыре года).
Высокие требования к налоговой дисциплине	<ul style="list-style-type: none"> Как представляется, рассмотренные программы государственных природоохранных расходов не приводят к образованию бюджетного дефицита. Используются такие финансовые продукты как гранты, процентные субсидии и льготные кредиты. Ни в одной из рассматриваемых стран не используются кредитные гарантии, которые могут привести к серьезному бюджетному дефициту. Все программы подвергаются обязательному внешнему и внутреннему финансовому аудиту. От менеджеров программ требуют предоставления объективной отчетности, которая раскрывается для общественности. Меньше всего доступной информации для программы в Германии, где, как представляется, вопросам прозрачности уделяли меньше внимания из-за спешки, связанной с объединением Германии и из-за стремления ускорить экономическое развитие в новых федеральных землях. Эта программа несколько раз сталкивалась с финансовыми проблемами в связи с отсутствием тщательного подготовленного начального финансового плана.
Подотчетность и прозрачность	<ul style="list-style-type: none"> В принципе, системы сдержек и противовесов для предотвращения злоупотреблений и коррупции были созданы во всех рассматриваемых в данном исследовании программах (доступные данные по этому аспекту уже завершенной программы в Германии отсутствуют). Для этого в основном используют процедуры аудита, который проводится аудиторской палатой (как в Австрии) или независимыми аудиторскими компаниями (как во Фландрии). В случае Фландрии, менеджеры компании Aquaflin непосредственно отвечают за эффективность программы.
Сбор поступлений и государственные закупки отделены от управления расходами	<ul style="list-style-type: none"> Во всех четырех странах, сбор поступлений и государственные закупки отделены от профессионального управления расходами. Во Фландрии, компания Aquaflin отвечает не только за управление расходами, но и за закупки, инвестиции, эксплуатацию и обслуживание построенной инфраструктуры.

Эффективность управления

Рациональное государственное управление	<ul style="list-style-type: none">В целом, все программы руководствуются четко определенными правилами. Информация об условиях финансирования в рамках программ доступна для потенциальных заявителей и для широкой общественности. В органах управления агентств-исполнителей обеспечивается различный уровень представительства заинтересованных сторон в процессе принятия решений. В Бельгии, их круг ограничивается правительственными институтами и компанией Aquaфин; в Германии, представители муниципалитетов принимают участие в работе наблюдательного совета банка KfW; во французских бассейновых комитетах представлен широкий круг заинтересованных сторон.
Профессиональное управление на исполнительном уровне	<ul style="list-style-type: none">В целом, обязанности повседневного управления и реализации программ расходов четко отделены от планирования и разработки политики. Все агентства-исполнители имеют четко определенный правовой статус и обладают оперативной автономией. Взаимоотношения между агентствами-исполнителями и правительством основываются на контрактах (как во Фландрии и в Австрии) или на законах (как в случае Франции). Эти контракты/законы также предусматривают критерии для оценки деятельности агентств-исполнителей. Политическое вмешательство сводится к минимуму за счет сбалансированного представительства заинтересованных сторон, представляющих различные правительственные ведомства в руководящих органах агентств-исполнителей. Благодаря своей структуре и конкурентоспособному уровню заработной платы сотрудников, агентства-исполнители могут привлекать и удерживать высококвалифицированный персонал.В качестве международного стандарта для оценки качества деятельности используется сертификация ISO 9000 (как, например, в случае Фландрии и Франции). Австрийский банк КРС получил сертификат для схемы экологического менеджмента и аудита.
Грамотное управление проектным циклом	<ul style="list-style-type: none">Информацию о практике и процедурах управления проектным циклом оказалось сложно найти. Доступны общие данные, но их недостаточно для более углубленной оценки конкретных правил и процедур, используемых агентствами-исполнителями при отборе индивидуальных проектов для финансирования в рамках государственных программ. В принципе, во всех программах используются формы заявок разного уровня сложности. В то же время, как представляется, информация о критериях оценки и отбора проектов закрыта для общественности. Хотя часто утверждают, что эффективность затрат является важным индикатором, остается неясным, как ее рассчитывают и используют в процессе оценки и отбора проектов.
Справедливые и непредвзятые отношения с внешними заинтересованными сторонами	<ul style="list-style-type: none">В принципе, все внешние заинтересованные стороны (бенефициары, консультанты) обладают равным доступом к информации о возможностях финансирования в рамках рассматриваемых программ, а также пользуются равными возможностями для непредвзятого анализа и оценки своих проектов. В то же время, из-за ограниченного масштаба данного доклада, было бы сложно оценить, насколько строго обеспечивается справедливость и непредвзятость в отношениях с внешними заинтересованными сторонами.
Эффективное управление финансовыми продуктами и связанным с ними риском	<ul style="list-style-type: none">Предлагаемые в рамках программ расходов финансовые продукты определяются в соответствующих контрактах/законах. Для рассматриваемых программ, основными финансовыми продуктами являются гранты, процентные субсидии и льготные кредиты. В принципе, в случае участия банков в предоставлении кредитов, они обычно обладают необходимой квалификацией в области управления риском и осуществляют должный контроль (например, в Германии и в Австрии). В случае Франции, в силу ограниченного масштаба данного доклада, сложно оценить способность французских водных агентств обеспечить управление риском, связанным с кредитами, которые этими агентствами предоставляются.

D: Профильные директивы ЕС

Рамочная директива по воде (2000/60/ЕС)

Рамочная директива по воде (WFD) представляет собой совершенно новый подход, направленный на обеспечение более эффективного и устойчивого управления водными ресурсами во всем ЕС. Основная цель этой директивы состоит в том, чтобы добиться "хорошего состояния" всех вод (включая поверхностные водоемы и подземные воды) к 2015 г.

Для достижения этой цели, в директиве предлагается интегрированный подход. Во-первых, в центре внимания водной политики оказываются водные объекты, а не водопользователи как раньше. Во-вторых, "хорошее состояние" определяется на основе трех видов факторов: биологических, химических и морфологических. В третьих, водные объекты более не рассматриваются как автономные экологические образования, вместо этого, директива направлена на применение бассейнового подхода к управлению водными ресурсами. Это прямо расширяет сферу ответственности в области управления водными ресурсами за пределы водного объекта, охватывая и окружающие его экосистемы.

Процесс реализации Рамочной директивы по воде включает несколько этапов: после определения речных бассейнов, анализа воздействия деятельности человека на окружающую среду на этих территориях и экономического анализа использования воды, странам-членам ЕС необходимо оценить, сможет ли соответствующий водный объект достичь целевых показателей качества воды к установленному сроку. Если существует риск, что водный объект таких показателей качества воды достигнуть не сможет, то страны-члены должны разработать программу мер. Кроме того, от стран-членов требуется использовать комбинированный подход к разрешению проблем, связанных с точечными источниками (главным образом промышленные предприятия и станции очистки стоков) и с диффузными источниками загрязнения (главным образом сельскохозяйственная деятельность). При разработке программ, страны-члены должны использовать методы экономического анализа для отбора наиболее экономически эффективных мер.

С точки зрения управления, Рамочная директива по воде в полной мере интегрирует положения Орхусской конвенции⁵⁹ и требует участия и вовлечения граждан и других заинтересованных сторон в процедурах планирования и принятия решений в области управления водными ресурсами. Этот новый подход может также внести свой вклад в повышение уровня информированности о взаимосвязи между почвами и водными ресурсами, способствуя, таким образом, также и охране почв.

Директива Совета Европы по очистке городских стоков (91/271/ЕЕС)

Директива по очистке городских стоков (UWWT) направлена на снижение загрязнения пресной воды, эстуарной воды и прибрежных вод бытовыми канализационными стоками, промышленными сточными водами и городским поверхностным стоком. Эта директива устанавливает стандарты и механизмы соблюдения в области сбора, очистки и сброса сточных вод из этих трех источников (обычно все эти стоки называют "городскими сточными водами"). Кроме того, эта директива регулирует удаление активного ила.

⁵⁹ Конвенция по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и по доступу к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой, принятая в Орхусе (Дания) 25 июня 1998 г..

Используемый в этой директиве подход основывается на классификации территорий по уровню уязвимости соответствующих водных объектов (напр., использование для питьевого водоснабжения, высокий уровень эвтрофикации, соответствие водным стандартам ЕС). Для различных классов водных объектов используются стандарты различной степени жесткости (уязвимые, нормальные и менее уязвимые территории). В зависимости от трех категорий принимающих вод устанавливаются различные минимальные стандарты для очистки канализационных стоков. В качестве минимального стандарта директива вводит механическую и биологическую очистку, а для уязвимых территорий требуется еще и дополнительная (глубокая) очистка. Кроме того, первоначально директива требовала, чтобы во всех населенных пунктах с эквивалентной численностью жителей более 2000 человек были построены системы водоотведения и сбора стоков к 2000 г. или к 2005 г., в зависимости от размера (больше или меньше экв. численности населения в 15 000 человек). Для более крупных населенных пунктов устанавливаются более жесткие требования. Небольшие города и деревни (с экв. численностью населения менее 2000 человек), для которых директива не требует наличия систем вторичной очистки, должны обеспечить "целесообразную" очистку, достаточную для обеспечения соблюдения показателей качества воды или требований других законодательных актов ЕС. В приведенной ниже таблице дается общая сводка требований и сроков выполнения:

Таблица D1: Сводка требований Директивы по городским стокам

Сроки выполнения (месяц/год)	12/1998	12/2000	12/2005
Водоотведение	экв. население > 10000 чел. для уязвимых территорий	экв. население > 15000 чел. для нормальных и менее уязвимых территорий	экв. население > 2000 чел. для всех территорий
Первичная очистка		экв. население > 15000 чел. для менее уязвимых территорий ¹	экв. население > 10000 чел. для менее уязвимых территорий
Вторичная очистка		экв. население > 15000 чел. для нормальных территорий	экв. население > 2000 чел. для нормальных и уязвимых территорий ²
Углубленная очистка	экв. население > 10000 чел. для уязвимых территорий		

Если осуществляется сбор стоков в населенных пунктах с эквивалентной численностью населения < 2000 чел., то следует использовать целесообразные методы очистки.

¹Для населенных пунктов с экв. численностью населения > 150000 чел. первичная очистка допускается лишь в исключительных случаях.

²Целесообразная очистка стоков для сброса в прибрежные воды.

Директива устанавливает целевые показатели и предельно допустимые уровни для очистки стоков. Кроме того, в директиве приводятся конкретные процедуры мониторинга и оценки ожидаемых результатов. В случае чрезмерно высоких затрат на системы очистки могут использоваться альтернативные системы, обеспечивающие такой же уровень охраны окружающей среды. И наконец, регулируется также удаление активного ила, а сброс активного ила в море были обязаны прекратить к 1998 г.

Директива Совета Европы по качеству воды для потребления человеком (80/778/ЕЕС и 98/83/ЕС)

Законодательство по питьевой воде устанавливает стандарты качества воды, предназначенной для питья или для производства пищевых продуктов и напитков исходя из соображений защиты здоровья населения. В то же время, директива по питьевой воде поддерживает и охрану окружающей среды, поскольку используемые для питьевого водоснабжения водные ресурсы должны быть достаточно чистыми, чтобы их очистка обходилась недорого. Первая директива ЕС по питьевой воде была принята в 1980 г. Директива 80/778 создала обширную правовую базу для обеспечения безопасности потребителей питьевой воды. В то же время, поскольку первые предложения до этой директиве были подготовлены еще в 1975 г., ее научно-техническое обоснование, а также используемые в ней подходы к управлению уже не отвечают современным стандартам. В связи с этим, 25 декабря 2003 г. была принята новая директива (98/83/ЕС), которая заменила ранее действующую директиву 80/778/ЕЕС.

Директива по питьевой воде определяет питьевую воду следующим образом: "Вода, предназначенная для потребления человеком, означает любую воду, либо в естественном виде, или же после очистки, которая используется для этих целей, независимо от ее происхождения". Качество питьевой воды обеспечивается при помощи установления соответствующих стандартов, которые определяют ее физические, химические и микробиологические параметры. Предусматриваются также детализированные требования к мониторингу. Новая директива была разработана, чтобы обеспечить большую прозрачность и она требует достижения целевых показателей качества в точке потребления, т.е. на выходе из водопроводного крана (поэтому эту директиву часто называют "директивой по водопроводной воде").

В то время как старая директива включала 66 параметров, в новой директиве количество контролируемых параметров сократили до 48. Эти параметры были пересмотрены и ужесточены в соответствии с последними доступными научными данными⁶⁰. Основные изменения в параметрах качества по сравнению со старой директивой приведены ниже:

- Свинец: показатель сокращен с 50 мкг./л. до 10 мкг./л.; предусматривается переходной период в 15 лет для замены старых свинцовых водопроводных труб;
- Пестициды: сохранились показатели для индивидуальных соединений и для общей концентрации пестицидов (0,03 мкг./л. и 0,5 мкг./л.), но для определенных пестицидов были введены дополнительные, более жесткие показатели (0,03 мкг./л.);
- Медь: показатель сократили с 3 до 2 мг./л.;
- Были введены новые стандарты для тригалометанов, трихлорэтена и тетрахлорэтена, броматов, акриламида и т.д.

Предусмотренные новой директивой параметры и методы подлежат пересмотру каждые пять лет. Страны-члены ЕС обязаны каждые три года предоставлять Европейской Комиссии отчетность по качеству питьевой воды. Кроме того, страны-члены ЕС обязаны информировать потребителей о качестве питьевой воды и о предпринимаемых мерах по обеспечению соблюдения требований директивы.

⁶⁰ WHO Guidelines, Scientific Committee on Toxicology and Ecotoxicology.

Е: Список опрошенных экспертов

Страна	Эксперт	Организация	Должность/отдел
Австрия	Микаэл Ауер	Федеральное министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водного хозяйства Австрии	Отдел устойчивого развития и финансирования охраны окружающей среды
	Дорит Брендл	Федеральное министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водного хозяйства Австрии	Руководитель группы бытового водоснабжения и канализации
	Готтфрид Ламерс	Федеральное министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водного хозяйства Австрии	Отдел устойчивого развития и финансирования охраны окружающей среды
	Верена Рессел	Федеральное министерство сельского хозяйства, лесного хозяйства, охраны окружающей среды и водного хозяйства Австрии	
	Бернхард Шагмейстер	Kommunalkredit Public Consulting GmbH	Исполнительный директор
Бельгия	Девид Аубин	Université Catholique de Louvain	Association universitaire de recherche sur l'action publique (AURAP)
	Марк Крапс	Katholieke Universiteit Leuven	Проект HarmoniCOP
	Сабин Парисс	Европейский инвестиционный банк	
	Патрик Свартенброекс	Ранее сотрудник компании Aquafin, Бельгия	
	Фредерик Варон	Université Catholique de Louvain	Association universitaire de recherche sur l'action publique (AURAP)
Франция	Бернард Барраки	ENPC	LATTS
	Франсоа Кола-Белкур	Agence de l'Eau Seine-Normandie	
	Летишиа Геррин-Шнайдер	ENGREF	Laboratoire Gestion de l'Eau et de l'Assainissement
	Янн Лоран	Agence de l'Eau Seine-Normandie	Директорат научно-иссл. работ, прогнозирования и экологической оценки
	Силви Лаптон		
	Жан-Пьер Ридо	Ministère de l'ecologie et du Développement durable	Direction de l'eau, Bureau de l'economie de l'eau et de la programmation
Германия (новые федеральные земли)	Стеффен Зейферт	KfW	Grundsatzabteilung
	Йорг Рехенберг	Федеральное агентство по охране окружающей среды	Качество поверхностных вод
	Инго Хайнц	Дортмундский университет	Институт экологических исследований