

ИНФОРМАЦИОННЫЙ СБОРНИК

№ 38

НИЦ МКВК

Март 2013

Реализация водных реформ в Мексике

Оценка и рекомендации

Ташкент 2013

Перевод на русский язык: **Making Water Reform Happen in Mexico** (OECD, 2013)

ОЭСР – Диалог по вопросам разработки политики Мексики для содействия реализации водных реформ

ОЭСР совместно с правительством Мексики работает над проведением оценки на основе имеющихся фактов, аналитического руководства и специальных политических рекомендаций по поддержке реализации политики в области использования водных ресурсов. Процесс основан на использовании инструментов, методологий и механизмов ОЭСР с вовлечением высококвалифицированных независимых экспертов и экспертов из Австралии, Бразилии, Италии и Великобритании. В центре политического диалога было четыре ключевых направления, определенных в качестве основных факторов изменений: многоуровневое руководство; руководство водой на уровне бассейна; экономическая эффективность и финансовая устойчивость водохозяйственной политики; нормативная база предоставления услуг.

ОЭСР – Политический диалог Мексики по водным проблемам

Диалог направлен на обеспечение аналитической поддержки, дающей начало работе ОЭСР по руководству водой, финансированию и проведению политической реформы, а также использованию освоенных уроков и передового опыта стран-членов и не членов ОЭСР. Он имел следующие цели и основывался на процессах и инструментах, краткое описание которых приводится ниже.

Цели

- Определить основные проблемы, связанные с **улучшением координации** среди широкого круга заинтересованных сторон, участвующих в выработке, регулировании и реализации политики водопользования, а также с **наращиванием их потенциала**; подготовить предложение касательно использования передового опыта в условиях институциональной и территориальной фрагментации;
- Определить проблемы, препятствующие достижению **эффективного руководства бассейном реки**, и ознакомить с передовым опытом Мексики (на уровне бассейна реки, водоносного горизонта) и международным опытом реального интегрированного управления водными ресурсами.
- Определить проблемы, препятствующие достижению **экономической эффективности и финансовой устойчивости** политики водопользования, и подготовить предложение касательно использования передового опыта создания множества экономических инструментов.
- Определить проблемы, связанные с ключевыми **регулирующими функциями предоставления услуг**, и предложить варианты улучшения и поиска возможных компромиссов, исходя из опыта стран, которые

столкнулись с аналогичными проблемами.

Процесс

- ОЭСР сформировала **рабочую группу экспертов**, состоящую из аналитиков ОЭСР, для контроля за всеми аспектами проекта и подготовки необходимых изучения конкретного случая и сравнительного исследования, а также анализа и обмена опытом.
- В весь процесс были вовлечены **три независимых эксперта** из Австралии, Италии, Бразилии и **один высококлассный специалист** из Великобритании.
- ОЭСР подготовила **опросный лист** по различным компонентам проекта, который был заполнен контактными лицами Национальной водной комиссии Мексики CONAGUA, отвечающими за координацию действий в определенной области;
- ОЭСР и CONAGUA организовали **ознакомительную поездку** (7-11 мая 2012г.) для проведения переговоров с ключевыми стейкхолдерами на различных уровнях правительства, а также со специалистами и представителями гражданского общества и частного сектора.
- В Мехико был проведен **семинар по политике водопользования** (11-13 сентября 2012г.) в целях обсуждения результатов оценки и рекомендаций ОЭСР. В работе семинара участвовал широкий круг заинтересованных сторон, в том числе независимые эксперты, представители CONAGUA, науки, НПО, государственного и частного секторов, штатов, организаций-доноров (Французского агентства развития, Межамериканского банка развития), межмуниципальных органов, Секретариата по вопросам охраны окружающей среды и природных ресурсов (SEMARNAT), Национальной ассоциации компаний по питьевому водоснабжению и очистке сточных вод (ANEAS), Мексиканского института водных технологий (IMTA), аналитики ОЭСР, независимые эксперты, а также известные представители штатов для того, чтобы они могли поделиться своим местным опытом.

Инструменты и концепции ОЭСР

- Основные направления ОЭСР по эффективному руководству на различных уровнях;
- Перечень необходимых видов общественной деятельности ОЭСР: принципы участия частного сектора в развитии водной инфраструктуры;
- Система финансирования мероприятий по рациональному использованию воды ОЭСР;

- Инструменты ОЭСР по стратегическому финансовому планированию;
- Рекомендации ОЭСР по политике регулирования и по руководству.

Результаты и рекомендации диалога по вопросам разработки политики опубликованы в докладе ОЭСР «Реализация водных реформ в Мексике». Анализ сделан на основе официальных данных, собранных при помощи опросных анкет ОЭСР, имеющихся данных и результатов переговоров, проведенных с мексиканскими государственными служащими и большим количеством стейкхолдеров во время ознакомительных поездок и семинаров. В докладе также использованы данные обзора, сделанного несколькими комитетами по разработке политики и рабочими группами, в том числе Комитетом по выработке политике территориального развития, Рабочей группой по биоразнообразию, водным ресурсам и экосистемам, Комитетом по политике регулирования и Объединенной рабочей группой по сельскому хозяйству и окружающей среде.

Обобщение ключевых идей ОЭСР

Мексика обладает прекрасной возможностью для разработки своей собственной модели руководства водой. В качестве федерального государства, где наблюдается большое расхождение между водообеспеченностью и спросом на воду, Мексика может выиграть в результате поиска специальных, в зависимости от местных условий, решений водных проблем. Например, ответственность, переданная какому-либо штату или бассейновой организации, должна соответствовать характеру имеющихся водных проблем на данной территории и возможности финансирования, технологий и желания проведения реформ. Таким образом, Мексика может наилучшим образом воспользоваться инициативами, предпринятыми на уровне штата, бассейна или на местном уровне.

Мексике необходимо придать большую гибкость своей политике водопользования, с тем чтобы выбрать верный курс для решения будущих проблем. Кроме последствий изменения климата имеется много неясности касательно водообеспеченности и спросу на воду в будущем. Те решения, которые приняты на сегодняшний день в отношении водораспределения или развития инфраструктуры, могут быть неактуальны в будущем. Экономические инструменты, зеленые и «умные» инфраструктуры могут помочь решить существующие проблемы, но при этом не заикливаясь навсегда на неоптимальных вариантах решений.

Мексика должна стимулировать поиск компромиссов между секторами, связанными с использованием водных ресурсов и приостановить субсидирование, которое препятствует достижению. Целей политики водопользования. Дотации на электроснабжение для машинного орошения

оказали вредное воздействие на управление спросом на воду и подземными водами и принесли наибольшую пользу наиболее состоятельным фермерам, дав тем самым прямо противоположный эффект. Необходимо предпринять дополнительные меры для расширения масштаба реализации интересных пилотных программ, а также добровольные меры на местах в целях поддержки процесса перехода.

Мексика должна уделять больше внимания повышению рентабельности государственных расходов и инвестиций в водное хозяйство. Мексика существенно увеличила объем государственных расходов и инвестиций в водный сектор. Для того, чтобы гарантировать, что будущие затраты будут должным образом использованы и будут экономически эффективными, необходимо обеспечить следующее: осуществляется эффективная координация предпринимаемых инициатив между ведомствами и другими органами правительства; обеспечен доступ к другим возможным источникам финансирования (включая доходы от оказания водных услуг); установлено соответствующее стимулирование для эффективного использования водных ресурсов.

Мексика должна устранить основные пробелы в политике регулирования для повышения доступа населения к безопасным и устойчивым водным и санитарно-гигиеническим услугам. ОЭСР составила перечень ряда нормативных функций, которые должны быть надлежащим образом разработаны и распределены на всей территории Мексики, с тем чтобы расширить общественное участие и стимулировать развитие на местном уровне. Хотя имеется несколько способов выполнения этих функций всеми участниками (процесса управления водными ресурсами) и в любом месте, существенно важно усовершенствовать нормативно-правовую базу для обеспечения устойчивого предоставления водных услуг населению.

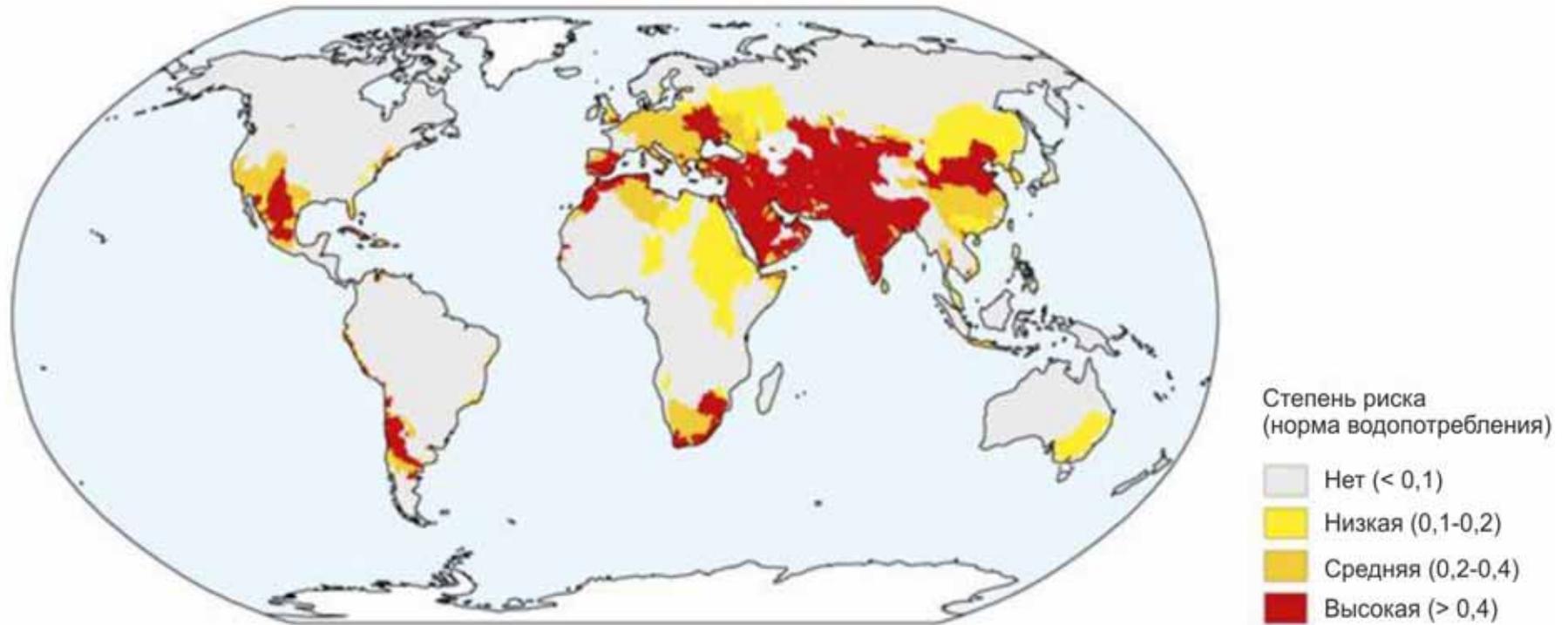
Основные рекомендации ОЭСР по реализации водной реформы в Мексике

Для решения проблем, связанных с водными реформами в Мексике, требуется осуществление действий на нескольких фронтах. В докладе ОЭСР «Реализация водной реформы в Мексике» говорится о нескольких видах рычага, которыми новое руководство, возможно, захочет воспользоваться при определении целостной и экономически целесообразной концепции политики водопользования.

- ***На основе Повестки дня по решению водных проблем до 2030 г. разработать план действий, полностью реализуемый правительством,*** который должен обеспечить согласованность политики с планами развития сельского хозяйства, энергетики и территориального развития и устранить выявленные недостатки в руководстве при принятии политических обязательств на высшем уровне.

- **Создать механизмы и установить стимулы для улучшения результатов выполнения политики в рамках проводящейся децентрализации.** Они должны оставить достаточно пространства для возможности адаптирования к особенностям каждого штата и организационной структуры каждого бассейна. Для этого потребуется организация наращивания потенциала на всех уровнях.
- **Полностью использовать положительные качества имеющихся экономических инструментов** в соответствии с четырьмя принципами, которые ОЭСР определила как необходимые для обеспечения эффективного финансирования водного хозяйства: платит, тот кто загрязняет; платит, тот кто пользуется ресурсами; равноправие; и последовательность политики.
- **Уточнить нормативно-правовую базу для оказания водных услуг** во избежание дублирования и устранения пробелов при выполнении регулирующих функций, четкого распределения обязательств на всех уровнях правительства, усиления контроля за исполнением соответствующего законодательства и соответствия его требованиям, а также для повышенного внимания к качеству и оперативности оказания услуг.
- **Усилить роль, прерогативы и независимость речных бассейновых советов,** чтобы они могли вырабатывать стратегию действий в зависимости от существующих условий, разрабатывать реализуемые планы развития бассейна, определять и устанавливать приоритетность необходимых работ и мобилизовать ресурсы, требуемые для выполнения своих задач.
- **Создать платформы, позволяющие делиться передовым опытом на бассейновом уровне, уровне штата и на муниципальном уровне** на базе таких организаций, как Национальная конференция губернаторов штатов (CONAGO), Мексиканский институт водных технологий (ИМТА), Национальная ассоциация компаний по питьевому водоснабжению и очистке сточных вод (АНЕАС), где можно будет собирать показательные примеры, анализировать их и устанавливать в качестве ориентиров.
- **Обеспечить прозрачность, обмен данными и общественное участие для большего числа процессов принятия решений,** для повышения качества оценки, мониторинга, уровня надежности и ответственности в водном секторе.

Водный дефицит в бассейнах рек: предварительно прогнозируемые данные на 2050 г.



Источник: Базовые данные ОЭСР по экологической перспективе; выходные данные IMAGE.

Проблемы, связанные с водными реформами в Мексике

Мексика испытывает нехватку водных ресурсов, причем некоторые бассейны сталкиваются с этой проблемой в большей степени, чем остальные. За последние шестьдесят лет количество имеющихся водных ресурсов на душу населения резко уменьшилось в результате роста населения. Более того вода в Мексике, где более, чем три четверти населения живет в районах с низким уровнем водообеспеченности, распределяется неравномерно.

Еще одной крупной проблемой в области водных ресурсов Мексики является качество воды рек, озер и водоносных пластов. Существует угроза снижения качества поверхностных и подземных вод в результате концентрации загрязнений из точечных и рассредоточенных источников загрязнения и как следствие недостаточного контроля за сбросом сточных вод. На сегодняшний день 91,3% населения страны имеет доступ к услугам питьевого водоснабжения и 89,9% - к санитарно-гигиеническим услугам.

Низкая степень защищённости от наводнений, засух и экстремальных случаев с водообеспечением. В период с 1980 по 2007 гг., наводнения, ураганы и засухи нанесли ущерб более 8 миллионам человек, общая сумма которого составила 130 млрд. мексиканских песо. Лишь в 2010 ураганами был нанесен ущерб 118 населенным пунктам в штатах Коahuила, Нуэва-Леон и Тамаулипас; 138 населенным пунктам в штатах Кампече, Пуэбла, Веракруз и 56 населенным пунктам в штатах Чиapas и Оаксака. Согласно прогнозу изменения климата в будущем ожидаются наводнения в 17 штатах, где живет более 60% населения страны. Что не менее важно, в последующие 20 лет Мексика должна будет обеспечить 36 миллионов жителей услугами по питьевому водоснабжению, 40 миллионов человек – санитарно-гигиеническими услугами. Штаты Баджа Калифорния, Чиapas, Мехико, Джалиско, Пуэбла и Веракруз столкнулись с наиболее сложными проблемами.

Для решения подобных проблем в Мексике существует хорошо развитая политическая основа для управления ресурсами. На федеральном уровне и на уровне штата работает множество институтов, а Мексика пользуется рядом экономических инструментов – от платы за водозабор до водных рынков. Тем не менее, значительное увеличение государственных вложений в этот сектор не решило всех проблем. Например, реализация политики (водопользования) все еще идет неровным ходом, а в этой отрасли отсутствуют координационные механизмы для снижения степени территориальной и институциональной раздробленности. Речные бассейновые советы все еще не полнофункциональны даже после двадцати лет создания. Нормативно-правовая база для питьевого водоснабжения и предоставления санитарно-гигиенических услуг применяется не полностью среди широкого круга субъектов, а дотации в другие отрасли (энергетику, сельское хозяйство), оказывающие пагубное воздействие, безусловно, мешают достижению целей политики водопользования.

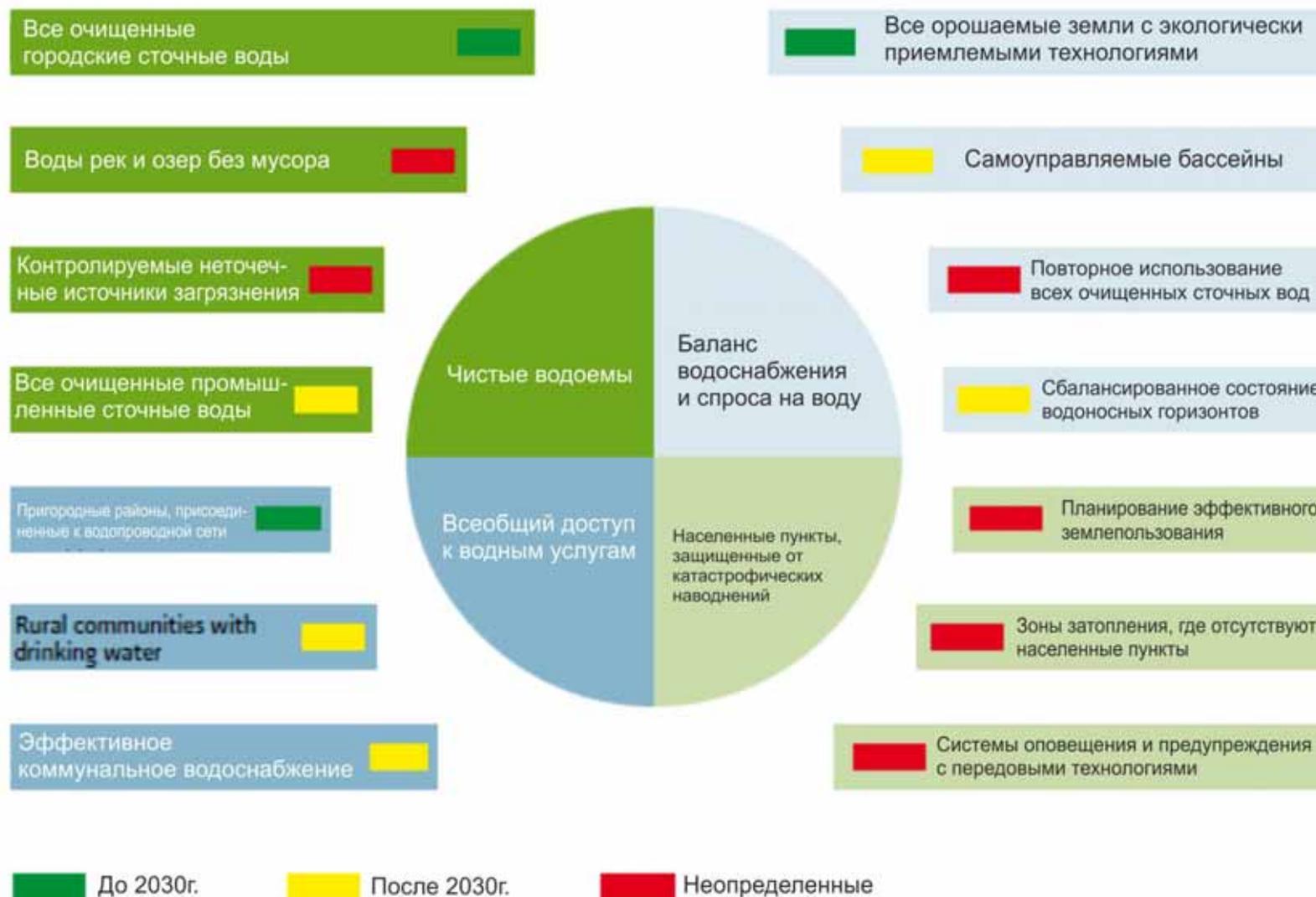
План водохозяйственных мероприятий на 2030 г.: долгосрочное стратегическое видение для водного сектора Мексики

В 2011 г. Мексика разработала амбициозный План водохозяйственных мероприятий на 2030 г. в результате годичных консультаций на местном уровне, уровне штата и на национальном уровне. Консультации проводились в форме тематических дискуссий, интернет-форума и 13 региональных круглых столов, а их результаты после обобщения были включены в конченный вариант Плана мероприятий.

План водохозяйственных мероприятий на 2030 г. в Мексике:

- нацелен на достижение четырех целей политики водопользования в течение 20 лет: установление баланса между водоснабжением и спросом на воду; чистые водоемы; всеобщий доступ к водным услугам; защита населенных пунктов от катастрофических наводнений.
- содержит пять принципов эффективного управления водными ресурсами: устойчивость, общее видение на долгосрочную перспективу, концепция развития водосборного бассейна, контроль на местном уровне, субсидиарность;
- предлагает 38 инициатив, охватывающих широкий круг проблем, включая речные бассейновые организации, действия, приводящие к предотвращению загрязнения окружающей среды, охрану почвенных ресурсов, использование земельных ресурсов, роль правительства штата, наращивание потенциала, установление тарифов, нормативно-правовая база, информационная система и система мониторинга;
- представляет стратегические направления, связанные с развитием структуры руководства, наращиванием потенциала руководителей водного сектора, распределением обязательств по использованию водных ресурсов и соответствующих полномочий на всех трех уровнях правительства;
- требует ежегодных инвестиций на общую сумму 3 млрд. евро в течение нескольких последующих десятилетий.
- основывается на перспективном анализе технического развития.

План водохозяйственных мероприятий на 2030 г.: цели и график работ



Источник: CONAGUA (2011 г.).

Мониторинг реализации Плана осуществляется на ежегодной основе с изменением и регулированием области его действия каждые шесть лет. С 2012 г. по каждой инициативе Плана назначают координаторов, и спустя год CONAGUA проводит первую оценку реализации Плана водохозяйственных мероприятий на 2030 г., результаты которой публикуются в отчете, доступном в Интернете. Параллельно 13 региональных водохозяйственных программ были запущены в марте 2012 г., а в октябре 2012 г. были подготовлены 32 водохозяйственные программы на уровне штатов с учетом целей и инициатив Плана.

Реализация водохозяйственной реформы всегда представляет собой сложную задачу, и этот вопрос стоит особо остро в Мексике, где опыт последних лет показал все трудности практической реализации задач политики водопользования. Например, хотя в течение некоторого времени необходимость повышения качества оказания услуг была общеизвестным фактом (как сказано в публикации CONAGUA от 1989 г.), реформа затормозилась из-за трудностей, связанных с точным определением стимулов для ответственных органов (включая муниципалитеты и поставщиков услуг) для проведения необходимых изменений. К тому же необходима поддержка Плану водохозяйственных мероприятий на 2030 г. за счет начала реализации четкого плана по важным реформам. Например, План водохозяйственных мероприятий нуждается в поддержке при помощи стратегического финансового планирования, с тем чтобы указать способ устранения дефицита финансирования. Следовательно, для устранения серьезных ограничений в реализации плана требуется точное определение факторов, способствующих либо препятствующих проведению необходимых реформ краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

В следующих разделах дается информация о четырех наборах вопросов, требующих решения. В них приводятся основные идеи и рекомендации, отобранные из предложенных.

Повышение эффективности руководства с целью устранения территориальной и институциональной раздробленности

Координация взаимозависимости между участниками процесса (управления водными ресурсами) и стейкхолдерами

Фрагментарное институциональное образование в Мексике создает серьезные проблемы, препятствующие созданию потенциала и координации для комплексной, последовательной и полной реализации водохозяйственной реформы. По несколько организаций, агентств и органов вовлечены в управление водными ресурсами на федеральном уровне, уровне штата, муниципальном и бассейновом уровнях. Хотя достигнут некоторый прогресс в

усовершенствовании координации взаимозависимости между стейкхолдерами и создании общей схемы управления водными ресурсами, многое еще предстоит сделать для решения проблемы неполноценной нормативно-правовой базы по предоставлению услуг.

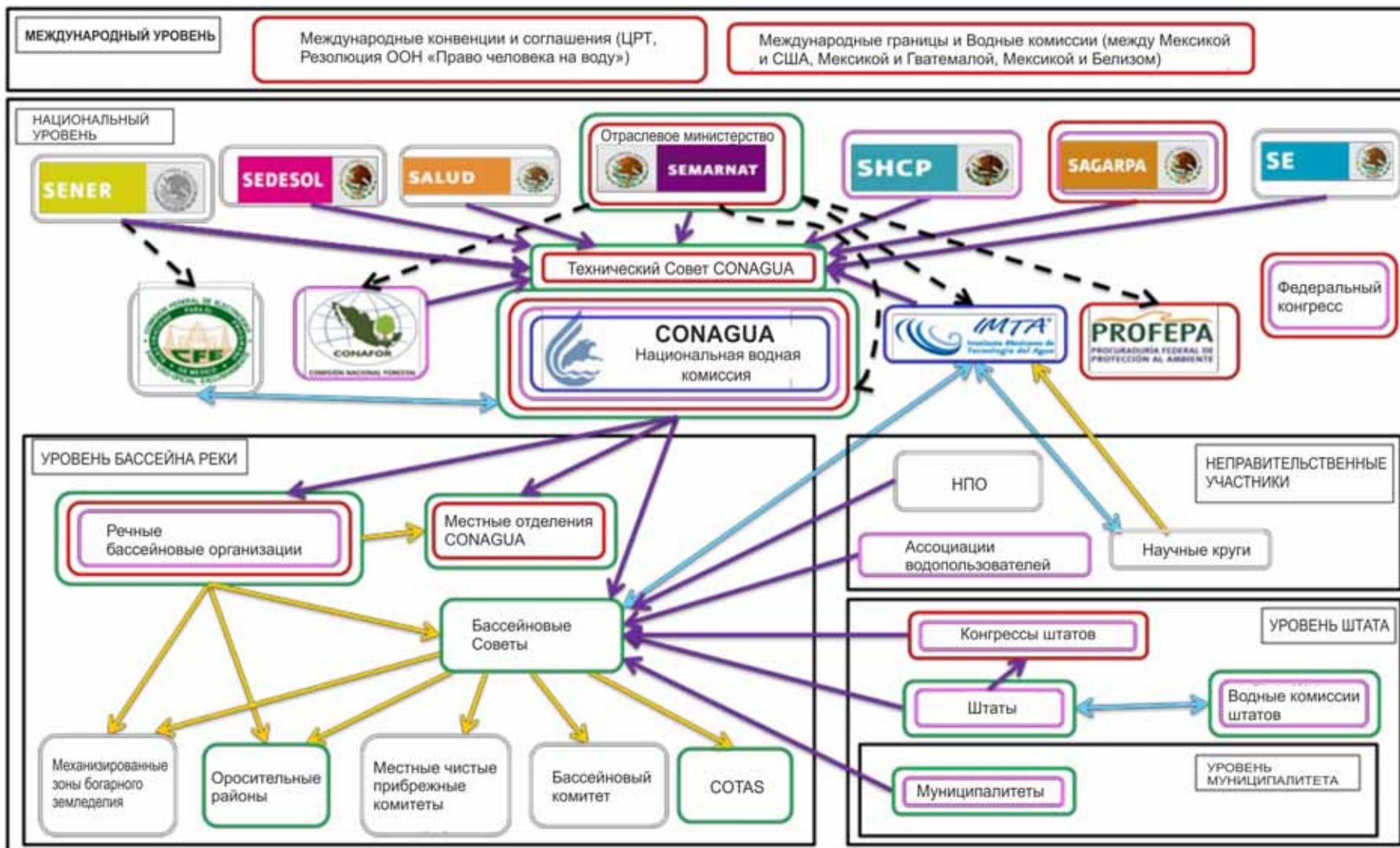
Для решения задач руководства на различных уровнях первым шагом заключается в том, чтобы понять, кто чем занимается на каждом уровне. На федеральном уровне Национальная водная комиссия Мексики (CONAGUA) является главным органом, ответственным за планирование, финансирование процесса водопользования и стратегическую обстановку. При этом отсутствует комплексный (охватывающий все уровни) механизм оказания водных услуг, что, согласно Конституции, является ответственностью муниципалитетов с различной степенью потенциала и наличия ресурсов. В соответствии с национальным Законом о воде от 1992 г. ответственность за пользование водными ресурсами постепенно перешла 13 речным бассейновым организациям, работающим в качестве организаций-исполнителей CONAGUA.

Решение проблемы «серых зон»¹, в том числе неформального сектора, в рамках нормативно-правовой базы

Широкий круг неформальных участников (процесса управления водными ресурсами) и системы управления водными ресурсами, основанные на местном самоуправлении, функционируют вне рамок любой нормативно-правовой базы. Ирригационные подразделения обычно работают без утверждения правового статуса и не имеют возможности озвучивать свои интересы. В небольших населённых пунктах, где ресурсы и возможности ограничены, услуги по водоснабжению и санитарно-гигиенические услуги зачастую предоставляются по решению общины. Во многих случаях подобные услуги оказывались с успешным расширением зоны охвата и обеспечением медицинского страхования (как, например, в штате Оаксака). Неопределенность со статусом стейкхолдеров, представляющих эти небольшие населенные пункты осложняет контроль и мониторинг.

¹ Не вполне благополучная область экономики

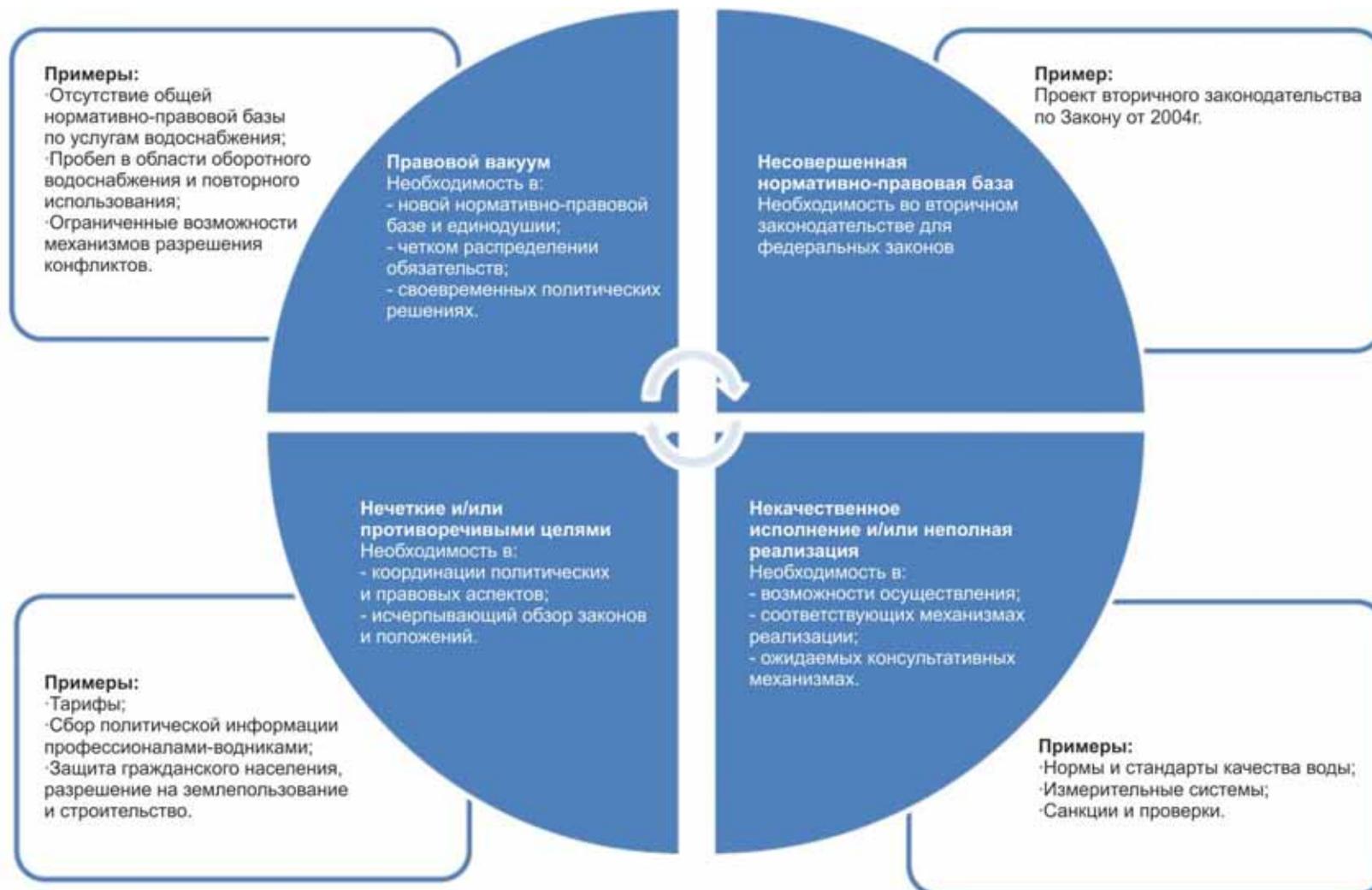
Ключевые участники процесса управления водными ресурсами Мексики





Источник: ОЭСР (2013а)

«Серые зоны» в нормативно-правовой базе по водным ресурсам в Мексике



Источник: ОЭСР (2013а).

Инициативы, предпринятые в секторах, связанных с потреблением водных ресурсов (в частности, в сельском хозяйстве и энергетике), могут препятствовать достижению целей политики водопользования, повысив расходы и подвергая водную безопасность угрозе на территории нескольких бассейнов. Например, дотации, выделенные энергетикой фермерам, оказывают неблагоприятное воздействие на управление спросом на воду и использование подземных вод. Политическая последовательность имеет существенное значение, но также существует необходимость повышения гибкости при помощи платформ с участием широкого круга заинтересованных сторон и эффективного руководства на различных уровнях для возможности управления рисками и поиска компромиссов, установления стимулов для изменения поведения и соответствующих приоритетов. Опыт по реализованным инициативам на местном уровне и на уровне штата (например, программы проведения добровольческих работ наряду с мерами против вредных дотаций) может быть распространен и применен в других местах. Исходя из международного передового опыта, можно выработать ценные рекомендации.

Устранить недостатки координирования и решить проблемы нехватки человеческого потенциала на основе передовой практики на местном уровне, уровне штата и на местном федеральном уровне

Многие недостатки в методах управления, с которыми столкнулась Мексика, являются более масштабными проблемами управления в стране, а не характерными именно для данного сектора. Они относятся к вопросам соблюдения правопорядка и правоприменения, подотчетности, неравномерного характера децентрализации, нарушения формальных требований, профессионального уровня качества и потенциала государственного управления, и ограниченной прозрачности. Дополнительные усилия нужно направить на преодоление недостатков в подотчетности, пополнение нехватящей информации и потенциала на всех уровнях власти. В этом свете хорошим сигналом является обязательство Мексиканского правительства на высшем уровне по реформированию водного сектора и, если будут получены положительные результаты, то вероятно оно распространится и на другие сектора и окажет благотворное воздействие на более масштабные институциональные и экономические реформы.

Недостатки в методах управления на различных уровнях в водном секторе Мексики

| Вид | Описание и примеры |
|------------------------------------|---|
| Административные недостатки | Несоответствие между административными и функциональными подразделениями (водохозяйственные органы, муниципалитеты, большие города с пригородами, регионы, штаты) и гидрологическими границами и требованиями |
| Недостаток информации | Информационная асимметрия среди заинтересованных лиц, ограниченная стандартизация, незавершенная REDPA (сокр. на исп. Сеть по координации сельскохозяйственной политики) и измерительная система => ознакомление общественности и согласование являются ключевыми вопросами |
| Недостатки политики | Несогласованное проведение политики в водной, энергетической, сельскохозяйственной политике и политике территориального развития. Отсутствие целостности в задачах планирования и возможностях |
| Нехватка потенциала | Высокая текучесть среди профессионалов водного сектора, ограниченные тренинговые программы для технического, административного и управленческого персонала |
| Дефицит финансирования | Очень ограниченные доходы из собственных источников на суб-национальном уровне. Огромная зависимость от федеральных программ и ресурсов Национальной Водной Комиссии (CONAGUA) |
| Нечетко поставленные цели | Отсутствие последовательности государственной политики на местном уровне из-за ограниченных политических мандатов (3-хлетний срок мэров). Противоречащие мотивы руководства ВХО и ВХС |
| Неполная отчетность | Ограниченные обязательства заинтересованных лиц в УВР (фермеры и коренное население) и водоснабжении и канализации (пользователи и потребители). Ограниченные возможности официальных механизмов для четкого определения требований |

Источник (OECD 2013a).

Некоторое продвижение наблюдалось в решении вопроса институциональной фрагментации водной политики на федеральном уровне. Некоторые из этих усилий были предприняты при содействии технического совета CONAGUA и через развитие межсекторального развития. Однако усилия по координации

часто проводятся в двух направлениях между CONAGUA, Министерствами и государственными органами, такими как Федеральная Комиссия по Электроэнергетике и Федеральная Комиссия по Лесному Хозяйству. Потенциал для проведения последовательной политики на уровне бассейна полностью не использован. Есть большое число передовых опытов на местах, которые в дальнейшем можно было бы повторить, пока систему правления можно будет адаптировать к местным условиям. В рамках координирования и дифференцирования ответственности правительственных учреждений на различных уровнях, установленной согласно новому Общему Закону об Изменении климата, существует возможность составить совместный план работ, рассматривающих воду как комплексный вопрос для разных секторов.

Определение комплексной системы управления является предварительным условием для эффективного управления требованиями на воду, разработки и реализации эффективной водной политики и децентрализации управления водными ресурсами. Чтобы достигнуть это, решением может быть увязка целей политики Программы сбережения воды до 2030 года с многоуровневым аппаратом планирования, состоящим из взаимосвязанных планов, программ и систем на разных уровнях, которые среди прочих включают в себя Национальный план развития, Национальную водную программу, Национальную водную информационную систему, региональные и государственные водные программы, и долгосрочный инвестиционный план.

Поддержка координирования и наращивания потенциала являются решающими ступеньками к преодолению недостатков в методах управления на многих уровнях в водной политике. В случае с Мексикой нужно рассмотреть четыре основные сферы для достижения горизонтального и вертикального координирования в поддержку водной реформы: i) стимулировать проведение последовательной политики во всех сферах, связанных с водой, в особенности сельского хозяйства, энергетики, экологии и территориального развития; ii) усилить потенциал на бассейновом, муниципальном и штатном уровнях для эффективной децентрализации и проведения политики местного значения; iii) улучшить доступ, качество и раскрытие информации на всех уровнях для стимулирования процессов принятия решений; и iv) поощрять участие общественности в целях проведения более открытой, эффективной, устойчивой и всеохватывающей политики водопользования.

Усилить управление речным бассейном для действительно интегрированного управления водными ресурсами

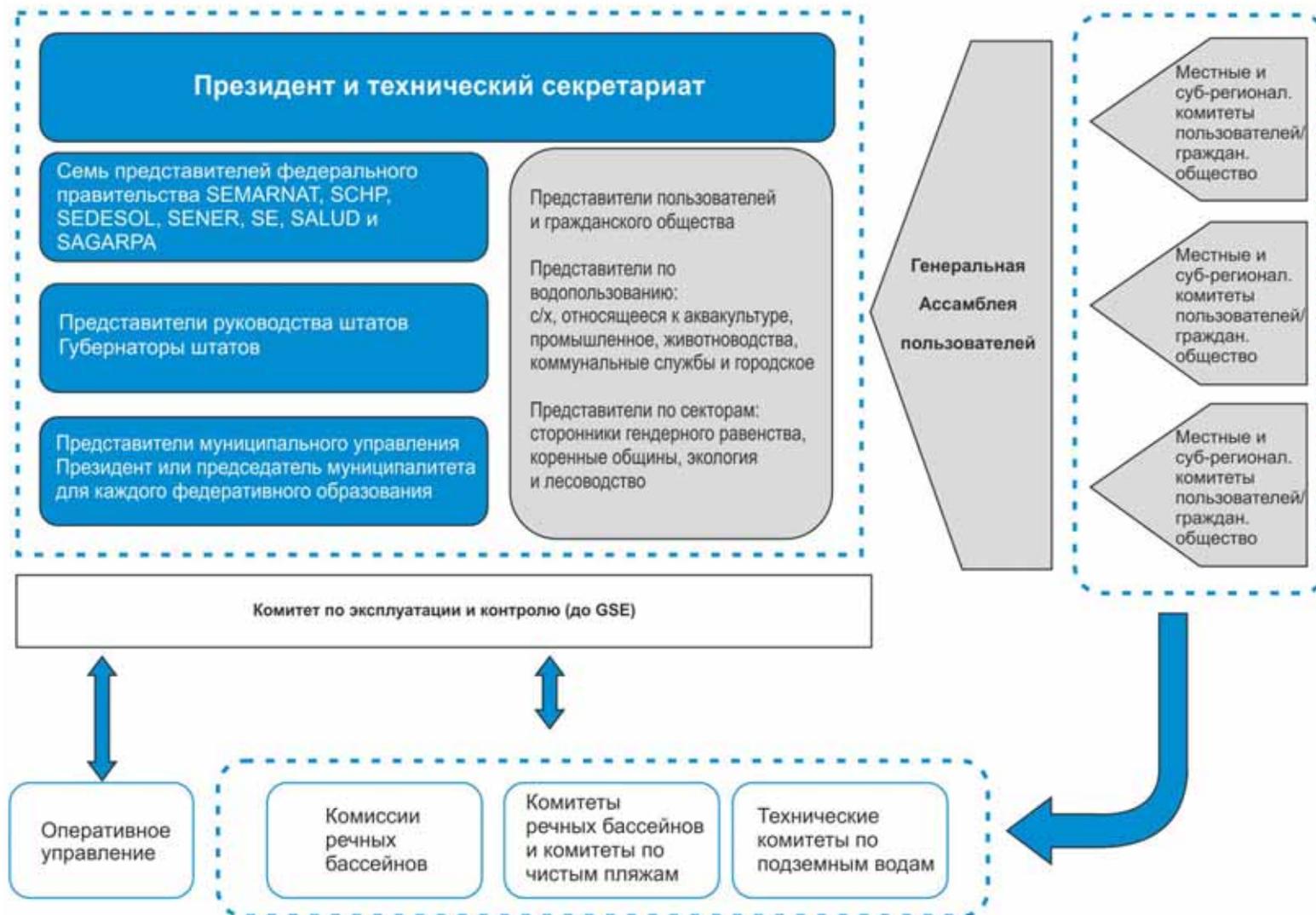
Комплексная система управлений, советов и вспомогательных органов речного бассейна работает с 1992 г. Несмотря на то, что Мексика являлась пионером в управлении речными бассейнами среди латиноамериканских стран, но и 20 лет спустя система до сих пор полностью не функционирует. Помимо 13 управлений речных бассейнов, реализующих политику CONAGUA в каждом

гидрографическом регионе, были созданы 26 советов речных бассейнов как консультативные органы, тесно работающие с десятками комитетов речных бассейнов (местные дискуссионные форумы), COTAS или Технические комитеты по подземным водам (занимающиеся вопросами чрезмерной эксплуатацией водоносных пластов), местные комитеты по чистым пляжам (наблюдение за качеством окружающей среды национальных пляжей), ирригационные районы и технизированные богарные районы (предоставляющие технические консультации и инфраструктуру в орошении). Эти многочисленные учреждения речных бассейнов поднимают существенные проблемы координирования по действительно интегрированному управлению водными ресурсами, и есть возможность улучшить работу систему на полную мощность на местах.

Усилить привилегии и потенциал советов речных бассейнов

Полномочия на принятие решений, относящиеся к управлению бассейном реки, все еще очень централизованы. Советам речных бассейнов не хватает необходимых полномочий по планированию, регулированию и финансированию для выполнения своих функций. Они должны быть уполномочены реальными привилегиями по планированию и координация их действий с руководством штата и муниципалитетом должна быть на более высоком уровне. Можно рассмотреть предоставление советам речных бассейнов определенной степени автономности в деле привлечения и распределения средств для приоритетных инвестиций, если цели политики четко определены, регулярно проверяются и подлежат контролю. Таким образом, усиленные советы речных бассейнов могли бы быть лучше вооружены для координирования и четкого формулирования планов по речным бассейнам в контексте приоритетов и программ штата и страны, могли бы стимулировать более последовательное и эффективное принятие решений и обмен информацией, и могли бы минимизировать операционные издержки и наложения.

Структура и избиратели советов речных бассейнов Мексики



Источник, ОЭСР 2013^a, Замечание: Группа по мониторингу и оценке (GSE)

Обеспечить вовлечение всех заинтересованных сторон

Некоторый прогресс был достигнут в отношении децентрализации управления водными ресурсами, но дальнейшие усилия нужно направить на привлечение всех заинтересованных лиц. Изначально, в советах речных бассейнов в большинстве были представители правительства. Сегодня большинством их членов являются граждане, и у гражданского общества есть места за столом. Но некоторые группы все еще недостаточно представлены, такие как мелкие фермеры и коренные общины. Существует также потенциал для увеличения участия ирригационных районов и подразделений, которые значительно повлияли бы на устойчивость водосборных бассейнов и баланс водоносных пластов. В ходе планирования Программы сбережения воды до 2030 года советы речных бассейнов являлись промежуточным звеном между местными заинтересованными лицами (ассоциации по ирригации, природоохранные организации, научные сотрудники и граждане) и правительственными учреждениями. Однако мотивация к посещению таких собраний не велика, поскольку в большинстве случаев решения консультативных органов не являются обязывающими.

Обмениваться уроками и увязывать цели и стратегии в организациях речных бассейнов

Даже притом, что организации речных бассейнов сталкиваются с общими проблемами, у них есть ограниченные возможности для обмена уроками и опытом. Управления речных бассейнов и советы речных бассейнов отчитываются перед разными избирательными округами, а координирование в настоящее время проводится на временной основе. Более систематическое общение и обмен опытом в большей степени посодействовали бы наращиванию технического и управленческого потенциала организаций речных бассейнов, в особенности в формировании политики и проектировании таких инструментов как образование цен на воду для управления спросом на воду.

Передовой опыт правления в разных советах речных бассейнов мог бы быть воспроизведен и в Мексике. Инициативы в Халиско, Гуанахуато, Колима и Идальго помогли преодолеть ключевые водные проблемы, такие как чрезмерная эксплуатация водоносных пластов. Они попробовали инициативные подходы по установлению тарифов на воду и определению цен на экосистемные услуги. Но процесс воспроизведения опыта шел медленно из-за отсутствия достоверной оценки доминирующей схемы управления речными бассейнами и опытов местного значения.

Объективная и независимая оценка работы управлений, советов и вспомогательных органов речных бассейнов может помочь им усвоить передовой опыт и повысить эффективность работы всей структуры системы. Также надо стимулировать постоянное общение, составление планов действий и обмен

информацией. Можно рассмотреть несколько мероприятий, которые включают в себя:

- организация периодических встреч для настоящего взаимодействия между исполнительными комитетами советов речных бассейнов и их соответствующими вспомогательными органами для обмена по вопросам местного значения и определенным делам.
- развить обмен опытом между администрациями речных бассейнов на национальном уровне, или по группам администраций, имеющих схожие проблемы, которые позволили бы повысить потенциал посредством тщательно продуманных механизмов обучения;
- повысить степень участия ирригационных районов и подразделений для сбережения воды и повышения устойчивости водоносных пластов;
- провести оценку результатов проектов, программ и проведения опытов на бассейновом уровне, обменяться этими результатами и усовершенствовать оценку и мониторинг.

Повысить экономическую эффективность и финансовую устойчивость водной политики

Три основные проблемы препятствуют повышению экономической эффективности и финансовой устойчивости водного сектора в Мексике. Во-первых, инициативы, предпринятые в других сферах, таких как сельское хозяйство и энергетика, которые влияют на водопользование и водообеспеченность, несомненно действуют в ущерб водной политики и увеличивают стоимость управления водными ресурсами. Во-вторых, финансовые возможности не соответствуют обязанностям, несоответствие, которое может вызвать высокие затраты и сократить экономическую эффективность государственных расходов. В-третьих, в данном секторе есть много планов государственных расходов, но отсутствуют стратегические финансовые планы как на федеральном, так и на бассейновом уровнях. Помимо этого, доля пользователей в покрытии общих расходов водного сектора остается относительно низкой. Зависимость водной политики и водного хозяйства от государственного финансирования подвергает риску финансовую устойчивость водной политики в Мексике, т.к. конкуренция за доступ к ограниченным государственным бюджетным ресурсам становится все более ожесточенной.

Усовершенствовать институциональную организацию политики водопользования

Чтобы решить эту ситуацию, можно рассмотреть несколько институциональных мероприятий, включая:

- уточнение соответствующих ролей федеральных, штатных и бассейновых советов;
- дополнить планы по водным инфраструктурам или услугам финансовыми

планами для того, чтобы прояснить кто платит за что и когда;

- применять экономические инструменты для совершенствования межправительственного координирования; и
- лучше согласовывать национальные расходы и приоритеты бассейнов за счет усиления роли бассейновых управлений в решениях о расходах и/ли за счет более систематического применения норм работы для того, чтобы улучшить работу суб-секторов.

Повысить экономическую эффективность водной политики

CONAGUA тратит больше всех средств в водном секторе. Его бюджет в 2012 составлял 38,8 млрд мексиканских песо, т.е. приблизительно 55% от оцениваемых затрат всего сектора. В реальном выражении эта цифра выросла почти в три раза за время работы последних двух аппаратов президента и привела к высокому темпу развития водной инфраструктуры (см. диаграмму 1). Хотя большинство из этих инвестиций были необходимы, чтобы улучшить доступ к водному хозяйству и водохозяйственным услугам, есть некоторые беспокойство в отношении их экономической эффективности.

Из-за нерассмотрения или нереализации эффективных по затратам вариантов политики, был реализован ряд дорогостоящих вариантов. Например, менее затратно эксплуатировать и поддерживать водную инфраструктуру должным образом, чем разрушить и заново ее построить, когда у общины нет доступа к получению услуг; закрывать незарегистрированные колодцы обычно эффективнее, чем смягчать последствия от незаконного водопользования; технологизация затратна, но она не будет содействовать реализации целей водной политики, если сэкономленная вода используется для орошения дополнительных поверхностей; программы «обратной покупки» более экономически эффективны, когда основываются на объеме сэкономленной воды, а не на стоимости выполненных работ, и оставляют за фермером выбор подходящей методики. В результате, в то время как уровень инвестирования в водную инфраструктуру был высоким, водные услуги (прежде всего санитария) остались невысокого качества в большей части страны, в особенности в сельской местности.

Эффективнее использовать экономические инструменты для управления водой

Мексика обладает рядом задействованных экономических инструментов, но их применение не всегда успешно в деле эффективной поддержки целей водной политики. Например, низкие налоговые ставки и пассивное правоприменение (напр., незаконные абстракции, неполная отчетность о потреблении) препятствуют тому, чтобы расходы по абстракции стали эффективными инструментами водной политики, в то время как низкая плата за загрязнение окружающей среды не меняет значительно поведение лиц, загрязняющих окружающую среду. Водохозяйственные рынки обычно плохо организованы и

могут привести к чрезмерной абстракции, в то время как плата за действующие схемы предоставления экосистемных услуг (ПЭУ) часто не способствовала охране водосборного бассейна. Существует потенциал для улучшения моделей применяемых инструментов в Мексике так, чтобы они в еще большей степени способствовали экономически эффективной водной политике и использованию государственных денег наилучшим образом.

Реформирование субсидий также является одной из основных сфер потенциального преобразования. В 2010 г. субсидии на электроэнергию для машинного орошения составляли 6,8 млрд. мексиканских песо – что в 9 раз больше, чем финансирование, предоставляемое для повышения эффективности водной инфраструктуры (773 млн. мекс. песо). Приблизительно 80% субсидий на электроэнергию для машинного орошения достались только самым богатым фермерам, составляющим 10%, тем самым сделав эти субсидии особенно регрессивными. Воздействие на окружающую среду является катастрофическим – более 100 крупных водоносных пластов в Мексике в настоящее время чрезмерно эксплуатируются. И это влияет на фермеров и местные общины – именно они страдают первыми от недостатка воды. С июля 2011 г. проходит судебное разбирательство по 13 водоносным пластам с целью заменить эти субсидии на равнозначные выплаты наличными – этот опыт нужно перенять.

Работу нужно проводить в нескольких направлениях. Во-первых, повысить коэффициент взыскания налогов и сборов за воду. Передовой опыт в стране может быть использован как стандарт для сопоставлений. Во-вторых, откорректировать ставки и структуру сборов и тарифов так, чтобы они отражали цели водной политики. Другие цели, такие как социальные или экономические, лучше решать другими способами, такими как целевая социальная поддержка для решения вопросов доступности услуг. В-третьих, определить и оценить вредительские субсидии на воду, чтобы постепенно прекратить их выдачу. В-четвертых, усилить базу знаний и данных, от которых зависят экономические инструменты. Например, политика тарифов лучше работает, когда вода измеряется, что является редкостью в случае с ирригацией в Мексике. В-пятых, выделить больше ресурсов для проведения мониторинга использования воды; в настоящее время они составляют менее 1% только от бюджета CONAGUA.

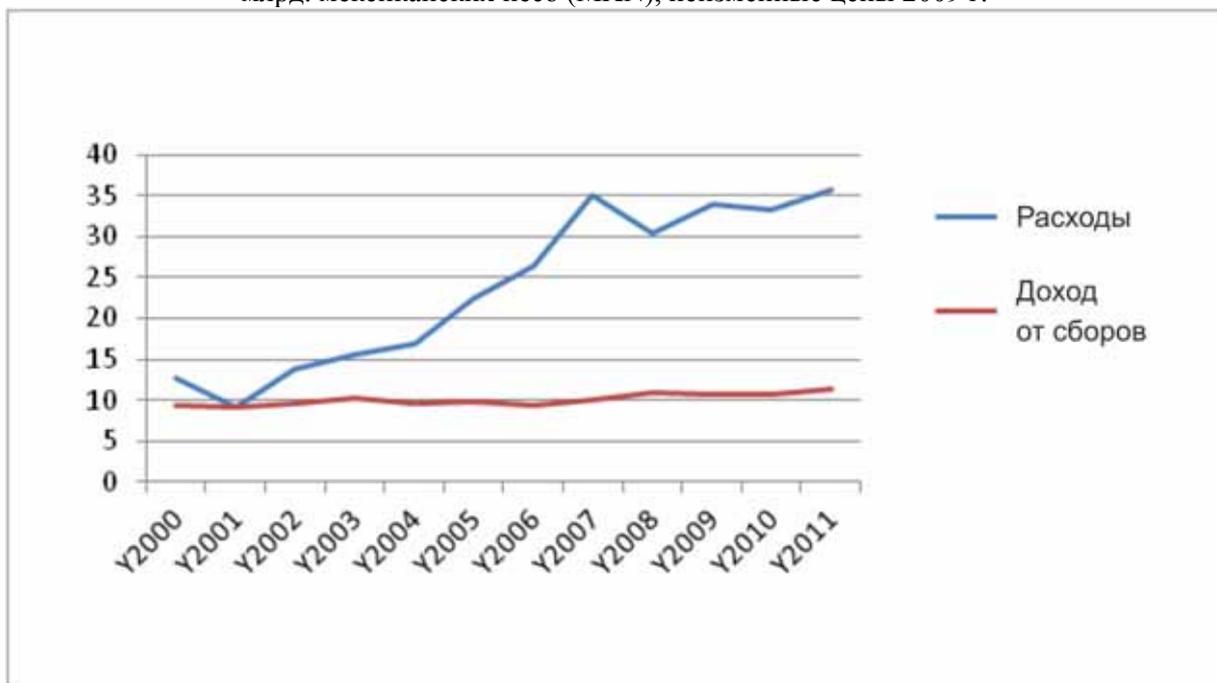
Международный опыт стран, которые столкнулись со схожими проблемами, показал, что при помощи правильных дополнительных меры можно преодолеть политические барьеры при реформировании. Например, случай с Австралией подтвердил, что ирригаторы готовы платить цену, чтобы обезопасить свои права на воду, в особенности, когда обеспеченности водой в будущем находится под большим вопросом. Другие страны повторно пускали в оборот часть прибыли от сборов за воду для того, чтобы поддержать инвестирование в опыт земледелия с эффективным водопользованием в переходный период.

Повысить прибыль за счет водопользователей

В Мексике тарифы взимаются за воду в целом, оросительную воду, и за услуги водоснабжения и санитарно-гигиенических служб. Однако доля пользователей в покрытии общих расходов водного сектора остается низкой (около 45%). Это ставит под угрозу финансовую устойчивость водной политики в Мексике, т.к. она в большей степени зависит от государственного финансирования и конкуренция за доступ к ограниченным государственным бюджетным ресурсам становится все более ожесточенной. Цены за водоснабжение должны отражать, по крайней мере, расходы на эксплуатацию и техподдержку при предоставлении этих услуг и должны соответствовать приоритетам политики (например, в отношении инвестирования, зависимость от коммерческих кредитов, или управления спросом). Хотя при проведении таких политически сложных реформ помогает глубокий анализ социального влияния тарифов на воду. Целевые социальные меры более эффективны и менее затратны, чем использование дешевой воды для решения вопросов доступности услуг.

Бюджет CONAGUA: увеличение зависимости от государственного финансирования

млрд. мексиканских песо (MXN), неизменные цены 2009 г.



Источник: на основе данных, предоставленных CONAGUA.

В Национальное Водное Законодательство Мексики 1992 г. включена концепция системы финансирования водного хозяйства. Такую систему планировалось создать еще в 2004 г. Если возродить данную инициативу, появилась бы возможность гарантировать то, что будут созданы базовые условия для повышения экономической эффективности водной политики в Мексике, и

принять меры для того, чтобы инициативы в других секторах не работали против водной политики и не добавляли ей затрат. Целью данной инициативы - наилучшим образом использовать средства государственного бюджета и увеличить финансовую долю, получаемую от водопользователей. Для облегчения этого перехода понадобятся хорошо спланированные целевые дополнительные меры.

Усовершенствовать нормативные положения для предоставления услуг

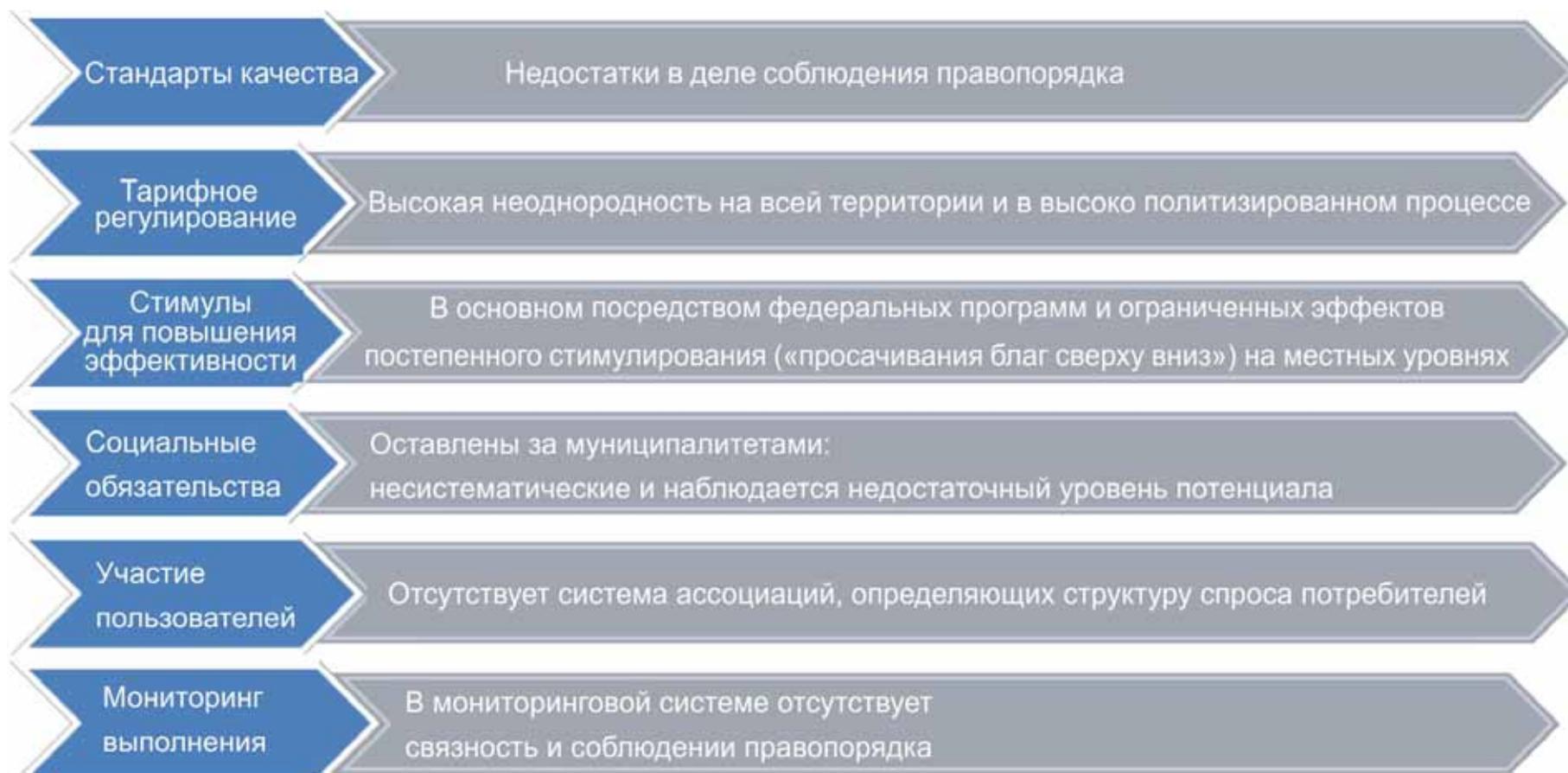
Отсутствует целостность нормативной базы по водоснабжению и улучшению санитарных условий

В виду отсутствия всеохватывающей нормативной базы по услугам водоснабжения и санитарии на федеральном уровне, нормативная ответственность за водоснабжение и санитарию закреплена за разными уровнями правительства и за различными правовыми инструментами. В рамках Конституции управление водоснабжением и санитарией является важнейшей обязанностью муниципалитетов, которые обладают разными уровнями потенциала и ресурсов. В муниципалитетах руководство меняется каждые три года, а у поставщиков водных услуг генеральные директора меняются каждые 18 месяцев в среднем. Это высокая текучесть местных служащих и управляющих имеет серьезные последствия, включая негативное воздействие на долгосрочное планирование и наращивание потенциала. Важные политические вмешательства местного значения влияют на работу поставщиков услуг. Тарифы на воду, например, редко устанавливаются в соответствии с техническими критериями и с целью покрытия затрат.

Существует возможность уточнить и усовершенствовать нормативные обязанности

Недавнее принятие резолюции ООН «Право человека на воду и санитарию» в Мексике создает импульс для изменений. Конституционная поправка к Статье 4 дает возможность пересмотреть правовую структуру и возродить полемику вокруг федерального закона, что обеспечит создание всеохватывающей структуры по предоставлению услуг. Такой закон поможет точно расписать нормативные обязанности. Самое главное, регулирование услуг надо отделить от предоставления услуг и процесса выработки политики посредством четкого распределения нормативных функций между конкретными субъектами и посредством усиления автономии поставщиков услуг. Регулирование водоснабжения и санитарии заключается не только в установлении тарифов, оно также включает другие функции, такие как установление и мониторинг норм для доступа к услугам и их качества, стимулирования повышения эффективности, социальное регулирование, сбор информации и мониторинг выполнения, и организация участия пользователей. Эти функции остаются недостаточно развитыми в Мексике, и более точный подход к их распределению принес бы большую пользу.

Распорядительные функции и недостатки в секторе водоснабжения Мексики



Источник: OECD (2013a).

Нужны дополнительные меры, чтобы поддержать независимых, эффективных и финансово устойчивых поставщиков водных услуг

Нужно усилить тенденцию к корпоратизации поставщиков услуг и поддержать ее посредством наращивания потенциала и профессионализации персонала. А именно, это включает в себя процесс найма, исходя из компетенции и условий назначения на должность, которые не совпадают с политическими циклами. Другой стороной повышение уровня независимости работников системы водоснабжения и канализации является создание соответствующих механизмов подотчетности, таких как консолидированная система мониторинга для водоснабжения и санитарии (включая показатели результативности, согласованные со всеми) и усиленное участие пользователей в консультативных органах коммунального водоснабжения и в процессе принятия решений.

Важные аспекты эффективной и успешной работы сотрудников системы водоснабжения и канализации



Источник: OECD (2013a).

Нужно усилить финансовый потенциал поставщиков услуг для выполнения своей работы. Хотя и не единственным, но важным фактором финансовой устойчивости работы сотрудников системы водоснабжения и канализации является регулирование тарифов. Наиболее необходимыми остаются достижение консенсуса и повышение уровня осведомленности о роли регулирования тарифов в поддержке финансовой устойчивости поставщиков

услуг, и одновременно предоставление стимулов для эффективного оказания услуг.

Редакционная коллегия:

Духовный В.А.

Беглов И.Ф.

Редактор

Ананьева Н.Д.

Адрес редакции:

Республика Узбекистан,

100 187, г. Ташкент, массив Карасу-4, дом 11

НИЦ МКВК

E-mail: info@icwc-aral.uz

Наш адрес в интернете:

<http://sic.icwc-aral.uz>