

Обеспечение финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии для всех:

Варианты политики и передовая практика обеспечения финансовой доступности
безопасной питьевой воды и санитарных услуг в панъевропейском регионе





Обеспечение финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии для всех:

Варианты политики и передовая практика обеспечения
финансовой доступности безопасной питьевой воды и
санитарных услуг в панъевропейском регионе



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Женева, 2022 г.

ПРИМЕЧАНИЕ

Запросы на воспроизведение фрагментов публикации или на ее фотокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав по адресу: <https://www.copyright.com/>

Все остальные запросы, касающиеся прав и разрешений, в том числе производных автор-ских прав, следует направлять по следующему адресу:

United Nations Publications
405 East 42nd Street
S-09FW001
New York, NY 10017
United States of America

Адрес электронной почты: permissions@un.org

Веб-сайт: <https://shop.un.org>

Выводы, толкования и заключения, изложенные в настоящей публикации, принадлежат ее автору(ам) и не во всех случаях отражают мнение Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц или ее государств-членов.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Содержащиеся в настоящей публикации ссылки на веб-сайты приводятся для удобства читателя и являются достоверными на момент ее выпуска. Организация Объединенных Наций не несет ответственности за точность этих сведений или за информационное наполнение того или иного внешнего веб-сайта в будущем.

Настоящая публикация издана на английском, русском и французском языках.

Фотографии для настоящей публикации были взяты из фотобанка Adobe Stock и предоставлены НПО «Армянские женщины за здоровье и здоровую окружающую среду».

ECE/MP.WH/20

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

eISBN: 978-92-1-001186-0

© Организация Объединенных Наций, 2022 год

Все права защищены во всем мире

Публикация Организации Объединенных Наций, изданная Европейской
экономической комиссией Организации Объединенных Наций

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящая аналитическая записка была подготовлена Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) как совместным секретариатом Протокола по проблемам воды и здоровья. Подготовка настоящей публикации не была бы возможной без участия экспертов из нескольких стран и организаций-партнеров. ЕЭК ООН и Европейское региональное бюро ВОЗ выражают благодарность, в частности, Экспертной группе по равному доступу к воде и санитарии и сопредседательствующим в ней Сторонам – Франции и Венгрии – за обмен опытом, комментариями и идеями.

Мы выражаем особую благодарность нижеследующим представителям стран, принявших участие в обследовании на тему финансовой доступности, которое было разработано в целях сбора информации, необходимой для подготовки настоящей аналитической записки, а также всем тем, кто предоставил комментарии к тексту и тематические исследования.

- Азербайджан:** г-жа Гюнель Гурбанова, Министерство экологии и природных ресурсов
г-жа Лейла Тагизаде, Министерство здравоохранения
- Албания:** г-жа Жанета Миска, сектор общественного здравоохранения и первичной медико-санитарной помощи
г-н Ндричим Шани, Управление по регулированию водоснабжения
- Армения:** г-жа Армине Арушанян, Министерство энергетики, инфраструктуры и природных ресурсов
г-жа Эмма Анахасян, НПО «Армянские женщины за здоровье и здоровую окружающую среду»
- Болгария:** г-жа Диана Искрева, НПО «Земля навсегда»
- Венгрия:** г-жа Марта Варга, Национальный центр общественного здравоохранения
- Германия:** г-жа Беттина Рикерт, Федеральное агентство по окружающей среде
- Грузия:** г-н Александр Миндорашивили, Министерство охраны окружающей среды и сельского хозяйства
- Испания:** г-жа Консепсьон Маркуэлло, Министерство экологического перехода и демографических проблем
- Италия:** г-н Лука Лучентини, Национальный институт здравоохранения
- Латвия:** г-н Эдгарс Риекстиньш, Министерство сельского хозяйства
- Литва:** г-жа Наталья Шляхтич, Центр образования в области здоровья и профилактики заболеваний
- Португалия:** г-жа Хелена Коста, Управление по регулированию услуг водоснабжения и утилизации отходов
- Республика Молдова:** г-жа Серафима Тронза, Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды
- Румыния:** г-жа Кармен Нягу, Министерство окружающей среды, водных ресурсов и лесного хозяйства
- Северная Македония:** г-н Михал Кочубовский, Институт общественного здравоохранения
г-жа Наташа Доковска, НПО «Журналисты в защиту прав человека»
- Сербия:** г-жа Драгана Йованович, Институт общественного здравоохранения
г-жа Биляна Филипович, Министерство охраны окружающей среды
- Словакия:** г-жа Лидия Бекерова, Министерство окружающей среды
- Франция:** г-жа Беатрис Жедор, Министерство солидарности и здравоохранения
г-жа Оде Ратинахирана, Министерство экологического перехода
г-жа Адриана Салазар, Французское водное партнерство
- Черногория:** г-жа Диана Джурович, Институт общественного здравоохранения Черногории
- Чешская Республика:** г-жа Мартина Мышакова, Национальный институт общественного здравоохранения
- Швейцария:** г-жа Авило Очиенг Пернет, Федеральное управление по безопасности пищевых продуктов и ветеринарии
- Эстония:** г-н Рамон Нахкур, Министерство социальных дел

Дополнительные комментарии и идеи были предоставлены следующими экспертами: г-ном Ксавье Лефлев (ОЭСР), г-ном Рио Хада (УВКПЧ), г-ном Оливером Лебель (EurEau), г-ном Мило Фиасконоро (Aqua Publica Europea), г-ном Ричардом Джонстоном (ВОЗ), г-ном Гай Хаттоном (ЮНИСЕФ), г-ном Стефом Смитом (IRC) и г-жой Барбарой Матео, независимым экспертом по правам человека на безопасную питьевую воду и санитарии.

Основным автором публикации является г-н Роберто Мартин-Уртадо.

От совместного секретариата Протокола г-жа Диан Герье и г-жа Наталья Никифорова (ЕЭКООН), а также г-н Оливер Шмолл и г-жа Энхцэцэг Шинээ (ВОЗ/Европа) внесли вклад в разработку концептуальной структуры публикации, предоставили технические данные и выполнили экспертную оценку документа. Г-жа Каммиль Марсело и г-жа Майола Лидом обеспечили административную поддержку процесса. Публикацию редактировала г-жа Кэти Ли.

Совместный секретариат выражает благодарность за финансирование, предоставленное Министерством солидарности и здравоохранения Франции и Национальным центром общественного здравоохранения Венгрии, благодаря которому стала возможной подготовка настоящей публикации.





СОДЕРЖАНИЕ

Выражение признательности	iii
Рисунки, таблицы, вставка	vii
Примеры передовой практики	vii
Акронимы и сокращения	viii
Резюме	ix
1. Об этой аналитической записке	1
2. Почему финансовая доступность имеет значение?	3
3. Что такое финансовая доступность?	5
4. какие имеются варианты политики для обеспечения финансовой доступности?	9
5. Принятие стратегических подходов – варианты политики и передовая практика.	13
6. Осуществление мер политики в области водоснабжения и санитарии – варианты политики и передовая практика	21
7. Осуществление мер политики в области социальной защиты – варианты политики и передовая практика	29
8. Как могут финансироваться меры по обеспечению финансовой доступности?	35
9. Что необходимо сделать сейчас?	37



РИСУНКИ

Рисунок 1.	Сметные расходы на душу населения и в % от ВВП в странах ЕС	6
Рисунок 2.	Достигнутый за последнее время прогресс в решении проблем финансовой до-ступности в 16 странах панъевропейского региона	15
Рисунок 3.	О чем говорят показатели финансовой доступности, разработанные ERSAR	17
Рисунок 4.	Проведение эксперимента по социальному ценообразованию на воду местными властями во Франции	18
Рисунок 5.	Использование пороговых показателей финансовой доступности для назначения социальной помощи в Литве	33

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1.	Передовая практика стран панъевропейского региона в области обеспечения финансовой доступности.	x
Таблица 2.	Оценка ситуации с финансовой доступностью в 14 странах панъевропейского региона	14
Таблица 3.	Преимущества и недостатки мер политики в области водоснабжения и санитарии, направленных на решение проблем финансовой доступности	22
Таблица 4.	Преимущества и недостатки мер политики социальной защиты, направленных на решение проблем финансовой доступности	30

ВСТАВКА

Вставка 1.	Измерение и мониторинг финансовой доступности	7
------------	---	---

ПРИМЕРЫ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ

Передовая практика 1	Использование экспресс-оценки для выработки политики в Армении	16
Передовая практика 2	Применение показателя финансовой доступности в Португалии.	17
Передовая практика 3	Организация национального процесса обучения во Франции	18
Передовая практика 4	Расширение межведомственного сотрудничества для улучшения реализации механизмов обеспечения финансовой доступности в Испании	19
Передовая практика 5	Предоставление субсидий на подключение к сетям водоснабжения и канализации в Эстонии	24
Передовая практика 6	Предоставление льготы на получение бесплатной воды бедным домохозяйствам в Италии	25
Передовая практика 7	Применение социальных тарифов в Сербии	26
Передовая практика 8	Сочетание различных тарифных мер в Албании	27
Передовая практика 9	Гибкие системы оплаты услуг для особых категорий граждан в Венгрии	28
Передовая практика 10	Общие программы социальной защиты в Латвии	31
Передовая практика 11	Программы социальной защиты, касающиеся услуг водоснабжения и санитарии, в Румынии	32
Передовая практика 12	Использование пороговых показателей финансовой доступности воды и санитарии для адресных программ социальной защиты граждан в Литве.	33

АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

АЖЗЗОС	Армянские женщины за здоровье и здоровую окружающую среду
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОЗ/Европа	Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения
ВСГ	Водоснабжение, санитария и гигиена
ВСС	Водоснабжение и санитария
ГЛААС	Глобальный анализ и оценка состояния санитарии и питьевого водоснабжения
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
МЦВС	Международный центр по вопросам водоснабжения и санитарии IRC, Нидерланды
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПБТ	Прогрессивные блочные тарифы
ТНТ	Тарифы, налоги и трансферты
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
УРВ	Управление по регулированию водоснабжения Албании
ФДООН	Фонд демократии Организации Объединенных Наций
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
AEAS	Испанская ассоциация поставщиков услуг водоснабжения и санитарии
ARERA	Регулирующий орган Италии в области энергетики, сетей и окружающей среды
ERSAR	Агентство по регулированию водоснабжения и водоотведения в Португалии
EurEau	Европейская федерация национальных ассоциаций по водоснабжению и водоотведению
PENSAAR	Национальный стратегический план Португалии для сектора водоснабжения и санитарии

РЕЗЮМЕ

Почему финансовая доступность имеет значение?

Признание Организацией Объединенных Наций прав человека на воду (в 2010 г.) и санитарию (в 2015 г.) означает, что обеспечение всеобщего доступа к безопасной питьевой воде и санитарии является правовым обязательством всех государств-членов Организации Объединенных Наций.¹ Достижение всеобщего доступа является важнейшей задачей, требующей, в частности, обеспечения финансовой доступности безопасной питьевой воды и санитарных услуг для всех. Важность обеспечения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии признается в международных программных концепциях, в частности в Целях в области устойчивого развития. В панъевропейском регионе изменения в экономической ситуации и законодательстве в секторе водоснабжения и санитарии свидетельствуют о важности решения проблем финансовой доступности.

Что такое финансовая доступность?

Общепринятого определения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии не существует. В контексте прав человека услуги водоснабжения и санитарии являются финансово недоступными в тех случаях, когда оплата за них ставит под угрозу возможность оплаты других потребностей первой необходимости, гарантированных правами человека, таких как питание, жилье, образование и здравоохранение. С целью введения в оборот понятия финансовой доступности несколько стран, поставщиков услуг и международных организаций установили пороговые показатели финансовой доступности, например, процент от дохода домохозяйства, используемый для оплаты услуг водоснабжения и санитарии. При использовании пороговых показателей финансовой доступности важно различать финансовую макродоступность (например, когда анализ проводится на уровне страны) и финансовую микродоступность (например, когда анализ проводится на уровне малообеспеченных домохозяйств). При более сложном подходе, предложенном ЮНИСЕФ и ВОЗ,² учитываются три определяющих фактора финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии: i) первоначальные и текущие затраты на инфраструктуру и услуги водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ), оплачиваемые домохозяйством; ii) общая покупательная способность и бюджет времени домохозяйства; и iii) конкурирующий характер других (не связанных с ВСГ) потребностей и расходов, необходимых для удовлетворения этих потребностей.

Какие имеются варианты политики для обеспечения финансовой доступности?

Существует множество вариантов решения проблем финансовой доступности. Некоторые из них в большинстве случаев могут быть разработаны и реализованы сектором водоснабжения и санитарии, тогда как для реализации других ведущую роль играют органы социальной защиты. Меры политики в области водоснабжения и санитарии включают предоставление субсидий, применение тарифных мер и использование платежных механизмов. Меры политики в области социальной защиты включают общие программы социальной защиты, инициативы социальной защиты, касающиеся ВСГ, и запреты на отключение. Учитывая разброс обязанностей и возможностей, для принятия эффективных мер реагирования требуется активное участие заинтересованных сторон.

1 В настоящей публикации выражение «услуги водоснабжения и санитарии» используется для удобочитаемости, но означает «услуги безопасного питьевого водоснабжения и санитарии».

2 UNICEF and WHO (2021). *The measurement and monitoring of water supply, sanitation and hygiene (WASH) affordability: a missing element of monitoring of Sustainable Development Goal (SDG) targets 6.1 and 6.2*. В данной публикации дается следующее определение экономической доступности: «Вода и системы и услуги водоснабжения должны быть доступными для всех. Прямые и косвенные расходы и затраты, связанные с обеспечением водоснабжения, должны быть приемлемыми и не должны подрывать или ставить под угрозу осуществление других предусмотренных Пактом прав».

Меры финансовой доступности имеют свои преимущества и недостатки. Критериями их оценки являются эффективность, простота реализации, устойчивость финансирования и согласованность с другими целями политики. Низкие тарифы для всех не являются приемлемым вариантом, поскольку они подрывают финансовую устойчивость услуг. Эксперты по водоснабжению и санитарии все больше обеспокоены тем, что меры по применению объемных тарифов носят регрессивный характер. Для использования социальных тарифов и мер политики в области социальной защиты требуется межведомственное сотрудничество и наличие «инфраструктуры социальной политики».

Какие существуют передовые практики обеспечения финансовой доступности?

Лицам, формирующим политику, и другим заинтересованным сторонам, таким как поставщики услуг водоснабжения, рекомендуется принять стратегический подход к решению проблем финансовой доступности. Меры реагирования на проблему финансовой доступности должны основываться на анализе ситуации в конкретной стране. Страны панъевропейского региона продвигаются вперед в разработке структурных элементов мер стратегического реагирования на проблему финансовой доступности. Эта аналитическая записка содержит 12 примеров передовой практики из стран панъевропейского региона, перечисленных в таблице 1.

Таблица 1. Передовая практика стран панъевропейского региона в области обеспечения финансовой доступности

Варианты политики	Примеры передовой практики
Принятие стратегических подходов	Использование экспресс-оценки при выработке политики в Армении
	Применение показателя финансовой доступности в Португалии
	Организация национального процесса обучения во Франции
	Содействие межведомственному сотрудничеству для улучшения мер реагирования на проблему финансовой доступности в Испании
Осуществление мер политики в области водоснабжения и санитарии	Предоставление субсидий на подключение к сетям водоснабжения и канализации в Эстонии
	Предоставление льготы на получение бесплатной воды бедным домохозяйствам в Италии
	Применение социальных тарифов в Сербии
	Сочетание различных тарифных мер в Албании
	Гибкие системы оплаты услуг для особых категорий граждан в Венгрии
Осуществление мер политики в области социальной защиты	Общие программы защиты в Латвии
	Программы социальной защиты, касающиеся услуг водоснабжения и санитарии, в Румынии
	Использование пороговых показателей финансовой доступности воды и санитарии для адресных программ социальной защиты граждан в Литве

Как могут финансироваться меры по обеспечению финансовой доступности?

Финансирование мер по обеспечению финансовой доступности осуществляется из тех же источников, что и в целом финансирование услуг и программ в области водоснабжения и санитарии (а именно за счет ТНТ: тарифов, налогов и трансфертов). Механизмы финансирования могут предусматривать использование одновременно нескольких источников финансирования. Меры политики в области водоснабжения и санитарии обычно финансируются за счет перекрестного субсидирования другими пользователями. Меры политики в области социальной защиты, как правило, финансируются населением в целом за счет средств государственного бюджета. Разнообразие вариантов финансирования мер по обеспечению финансовой доступности способствовало бы повышению финансовой устойчивости сектора водоснабжения и санитарии.

Что необходимо сделать сейчас?

В этой аналитической записке предлагается программа действий из пяти пунктов, направленная на то, чтобы сделать водоснабжение и санитарию доступными в странах панъевропейского региона. Для ее принятия потребуются лидерство со стороны национальных и местных органов власти, а также постоянная поддержка со стороны различных субъектов сектора ВСГ и представителей кругов, занимающихся вопросами социальной защиты.

- Признать, что финансовая доступность услуг водоснабжения и санитарии является вопросом национальной политики, и определить масштабы и серьезность проблемы финансовой доступности.
- Признать необходимость поиска компромисса между различными целями политики, такими как финансовая доступность, финансовая устойчивость и сохранение водных ресурсов, и учитывать эти аспекты при выработке политики.
- Принять стратегический и индивидуальный подход к устранению ограничений финансовой доступности.
- Расширить участие соответствующих заинтересованных сторон в сообществах, занимающихся вопросами ВСГ и социальной защиты.
- Оценить прошлые и новые усилия по решению проблем финансовой доступности и способствовать национальному и межстрановому обучению.





1. ОБ ЭТОЙ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ЗАПИСКЕ

Цели. Настоящий документ призван поддержать усилия стран панъевропейского региона по постепенному осуществлению прав человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги. Конкретные цели заключаются в: i) привлечении внимания лиц, ответственных за выработку политики, к вопросам финансовой доступности; ii) улучшении понимания того, как можно решить проблемы финансовой доступности; и iii) стимулировании дальнейших действий по обеспечению финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии на национальном и местном уровнях.³

Целевая аудитория. Основной целевой аудиторией настоящего документа являются представители министерств, отвечающих за водоснабжение и санитарию, социальную защиту и финансы; регулирующие органы в секторе водоснабжения; органы местного самоуправления (муниципалитеты); и поставщики услуг водоснабжения и санитарии.

Предыдущая работа в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья. Страны панъевропейского региона имеют давнюю традицию совместной работы по решению проблем финансовой доступности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья. До сих пор эта работа проводилась в основном в рамках более обширной работы по обеспечению равного доступа к воде и санитарии, которой посвящены публикации ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ, перечисленные ниже.

- В 2012 году вышла публикация *«Никто не обойден вниманием»*, в которой рассматриваются ключевые вопросы, связанные с финансовой доступностью, перечислены основные варианты решения проблемы финансовой доступности и определены соответствующие передовые практики.
- В 2013 году вышла публикация *«Механизм для оценки равного доступа»*, в которой представлен инструмент для оценки равного доступа к воде и санитарии, включающий в себя основу для оценки прогресса в обеспечении финансовой доступности.
- В 2016 году вышла публикация *«Руководящая записка по разработке планов действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии»*, описывающая стратегический подход к решению проблем финансовой доступности в рамках более широких усилий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии.
- В 2019 году вышла публикация *«Права человека на воду и санитарию на практике»*, в которой представлены выводы и уроки, извлеченные в отношении финансовой доступности в результате работы Протокола по проблемам воды и здоровья в период с 2011 по 2019 годы.
- В 2020 году вышла публикация *«Оценка затрат и финансирование услуг маломасштабных систем водоснабжения и санитарии»*, служащая руководством для лиц, определяющих политику на национальном и субнациональном уровнях и отвечающих за решение вопросов водоснабжения и санитарии, при определении стратегий устойчивого финансирования услуг, обеспечиваемых маломасштабными системами водоснабжения и санитарии.

³ В настоящей публикации выражение «услуги водоснабжения и санитарии» используется для удобочитаемости, но означает «услуги безопасного питьевого водоснабжения и санитарии». Безопасная питьевая вода и санитария иногда сокращаются до ВСГ (вода, санитария и гигиена).

Процесс. Настоящая аналитическая записка является первым документом в рамках Протокола, который посвящен исключительно вопросу финансовой доступности как одному из критериев равного доступа. Она основывается на ранее проведенной работе и далее развивает поднятую тему, представляет актуальную подборку примеров передовой практики и содержит описание новой работы, проведенной различными субъектами. Она была разработана под руководством Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии. Члены Экспертной группы одобрили содержание, ответили на вопросник ЕЭК ООН по финансовой доступности,⁴ привели примеры передовой практики и рассмотрели полный проект документа.

Структура. Настоящий документ разделен на три блока.

- Первый блок знакомит с темой финансовой доступности. В нем объясняется, почему финансовая доступность имеет значение, что она собой представляет, а также описываются возможные варианты политики по обеспечению финансовой доступности (главы 2, 3 и 4).
- Во втором блоке представлены передовые практики по трем основным направлениям: i) принятие стратегических подходов; ii) осуществление мер политики в области водоснабжения и санитарии; и iii) осуществление мер политики в области социальной защиты (главы 5, 6 и 7).
- В заключение, в последнем блоке приводятся варианты финансирования мер по обеспечению финансовой доступности и рекомендации о том, какие меры стоит предпринять в настоящее время (главы 8 и 9).



⁴ С целью внесения предложений по работе шестого совещания Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии секретариат ЕЭК ООН предложил участникам заполнить вопросник, содержащий два раздела о финансовой доступности. Технические эксперты из 14 стран ответили на первый раздел (посвященный пониманию контекста), а технические эксперты из 16 стран ответили на второй раздел (посвященный определению мер реагирования на уровне политики). Необработанные результаты, представленные в главе 5 настоящей аналитической записки, представляют собой первоначальный обзор, но не являются полной региональной оценкой.

2. ПОЧЕМУ ФИНАНСОВАЯ ДОСТУПНОСТЬ ИМЕЕТ ЗНАЧЕНИЕ?

Обеспечение всеобщего доступа к безопасной питьевой воде и санитарии является правовым обязательством и серьезным глобальным вызовом. Доступ к безопасной питьевой воде (с 2010 года) и доступ к санитарии (с 2015 года) признаны в качестве прав человека как Генеральной Ассамблеей ООН, так и Советом по правам человека.⁵

Для обеспечения всеобщего доступа необходимо сделать воду, санитарию и гигиену доступными для всех. Традиционный упор на максимально быстрое расширение доступа к безопасной питьевой воде и санитарии, как правило, означает возведение коммунальных сооружений для обслуживания домохозяйств преимущественно в городских районах, что приводит к географическому неравенству в доступе к безопасной питьевой воде и санитарии; при этом игнорируется социальное и экономическое неравенство.⁶ Географическое неравенство может поставить в невыгодное положение жителей сельской местности, где обычно преобладают маломасштабные системы водоснабжения и санитарии. Кроме того, социальное неравенство может привести к разрыву в доступе для уязвимых и маргинализированных групп (таких как бездомные, люди с ограниченными возможностями и жители незаконных поселений). При этом экономическое неравенство может привести к тому, что некоторые потребители не смогут оплачивать стоимость безопасных услуг питьевого водоснабжения и санитарии. В случаях, когда услуги водоснабжения или санитарии будут доступны физически, но недоступны финансово, люди не смогут использовать достаточное количество воды и должным образом содержать туалеты, или же обратятся к более дешевым, небезопасным источникам или практикам, или будут вынуждены отказаться от других товаров и услуг первой необходимости, что негативно скажется на их правах человека.

Важность обеспечения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии признается в международных программных документах. Финансовая доступность является одним из нормативных критериев прав человека на воду и санитарию.⁷ Задача 6.1 Целей в области устойчивого развития (ЦУР)⁸ содержит прямую ссылку на финансовую доступность согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Совета по правам человека. Поэтому обеспечение доступа к безопасной питьевой воде и санитарии является правовым обязательством всех государств-членов ООН. Мир достиг определенного прогресса, но все еще не в состоянии выполнить задачи ЦУР в области водоснабжения и санитарии. В 2020 году 2 миллиарда человек не имели доступа к организованным с соблюдением требований безопасности услугам водоснабжения и 3,6 миллиарда человек не имели доступа к организованным с соблюдением требований безопасности услугам санитарии (ВОЗ/ЮНИСЕФ, 2021 г.).⁹ В Европейском регионе ВОЗ 76 миллионов человек не имели доступа к организованным с соблюдением требований безопасности услугам питьевого водоснабжения (более 8%) и 279 млн. человек не имели доступа к организованным с соблюдением требований безопасности услугам санитарии (около 30%),¹⁰ несмотря на задачу 6.1 ЦУР: «К 2030 г. обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех». Обеспечение недорогой воды и санитарии для всех является одним из трех критериев равноправного

5 Краткую историю прав человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, а также текст резолюций можно найти по ссылке: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWWater/Pages/Overview.aspx>.

6 Подробный обзор см.: Организация Объединенных Наций (2012 г.). «Никто не обойден вниманием». Нью-Йорк и Женева: Организация Объединенных Наций.

7 Другими критериями являются наличие, физическая доступность, качество и безопасность, а также приемлемость.

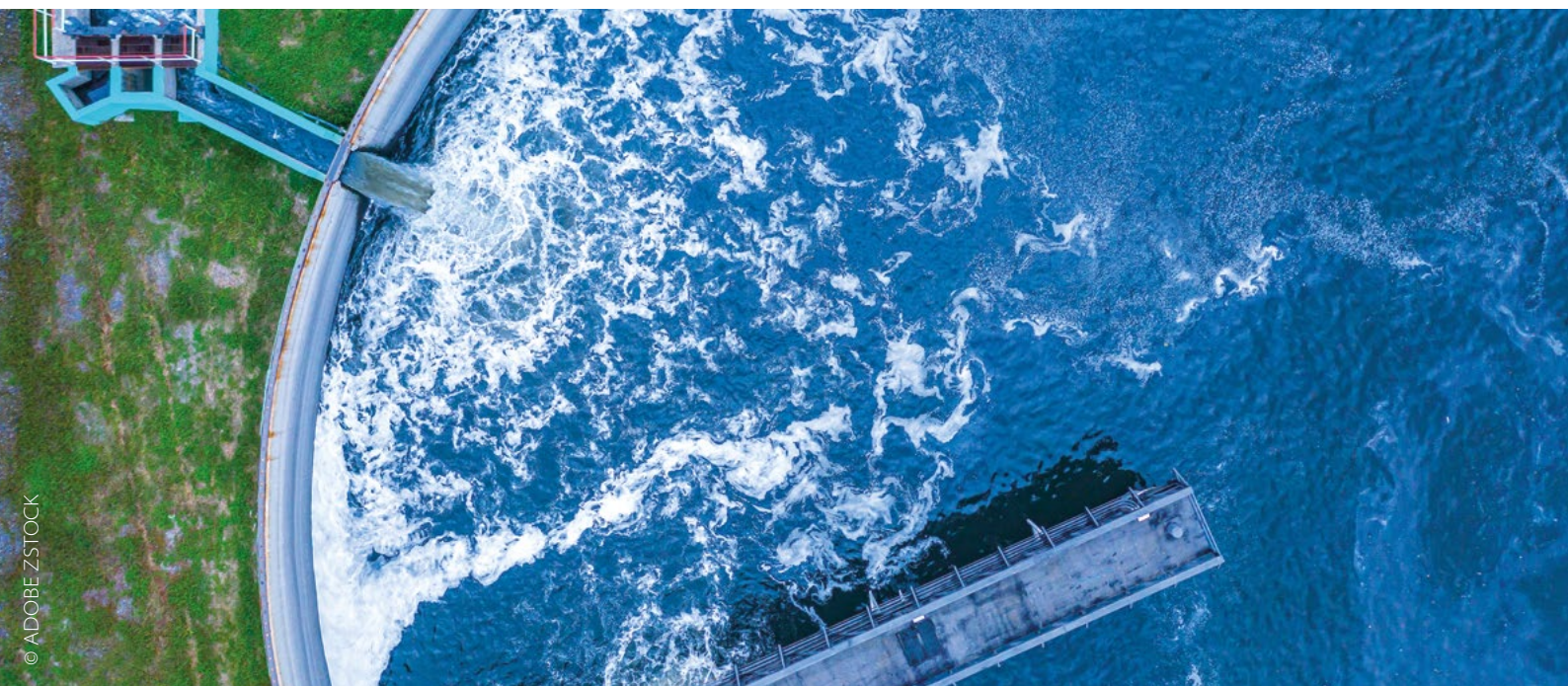
8 К 2030 г. обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех.

9 ВОЗ и ЮНИСЕФ (2021 г.). «Прогресс в области питьевого водоснабжения, санитарии и гигиены в домашних хозяйствах в период 2000–2020 гг.: Пять лет усилий по достижению ЦУР». Женева: Всемирная организация здравоохранения и Детский фонд ООН.

10 Данные взяты по ссылке: <https://washdata.org> (дата доступа: 19 июля 2021 года).

доступа к воде и санитарии, определение которого содержится в Протоколе по проблемам воды и здоровья.¹¹ В Оставской декларации по окружающей среде и охране здоровья¹² также подчеркивается необходимость обеспечения всеобщего и равного доступа к недорогим и безопасным услугам ВСГ.

В панъевропейском регионе изменения в экономической ситуации и законодательстве сделали решение проблем финансовой доступности более важным, актуальным и возможным. Стоимость предоставления безопасной питьевой воды и санитарных услуг в целом увеличивается, что отчасти обусловлено требованиями по охране окружающей среды (например, сокращение загрязнения воды), необходимостью адаптации к меняющимся условиям (включая изменение климата) и необходимостью обновления существующих активов. Примером последних изменений в законодательстве региона является принятие в декабре 2020 года новой Директивы ЕС по питьевой воде (2020/2184),¹³ требующей от государств-членов ЕС улучшать или сохранять доступ к воде для всех, в частности для уязвимых и маргинализированных групп. Ею также установлены требования по применению оценки рисков и управлению рисками в системах водоснабжения для обеспечения качества воды, предназначенной для потребления человеком. Как обсуждалось на шестом совещании Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья,¹⁴ появление национальных регулирующих органов привносит новые подходы к установлению тарифов, и, похоже, заинтересованные стороны водного сектора все больше склоняются к консенсусу в отношении того, что финансовая доступность услуг водоснабжения и санитарии является важнейшим вопросом. Это не только проблема сектора водоснабжения и санитарии, но и проблема социальной защиты с аспектом прав человека, которая требует мобилизации субъектов и политических инструментов вне сектора водоснабжения и санитарии.



11 Два других – это сокращение географического неравенства и обеспечение доступа для уязвимых и маргинализированных групп.

12 См. Декларацию Шестой министерской конференции по окружающей среде и охране здоровья, а также перечень возможных действий по осуществлению Оставской декларации по ссылке: <https://www.euro.who.int/en/media-centre/events/events/2017/06/sixth-ministerial-conference-on-environment-and-health/documentation/declaration-of-the-sixth-ministerial-conference-on-environment-and-health>.

13 См. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184&from=EN>.

14 См. резюме работы шестого совещания Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии: https://unece.org/sites/default/files/2021-04/6th%20EG%20on%20Equitable%20Access_Summary_Report_Final.pdf.

3. ЧТО ТАКОЕ ФИНАНСОВАЯ ДОСТУПНОСТЬ?

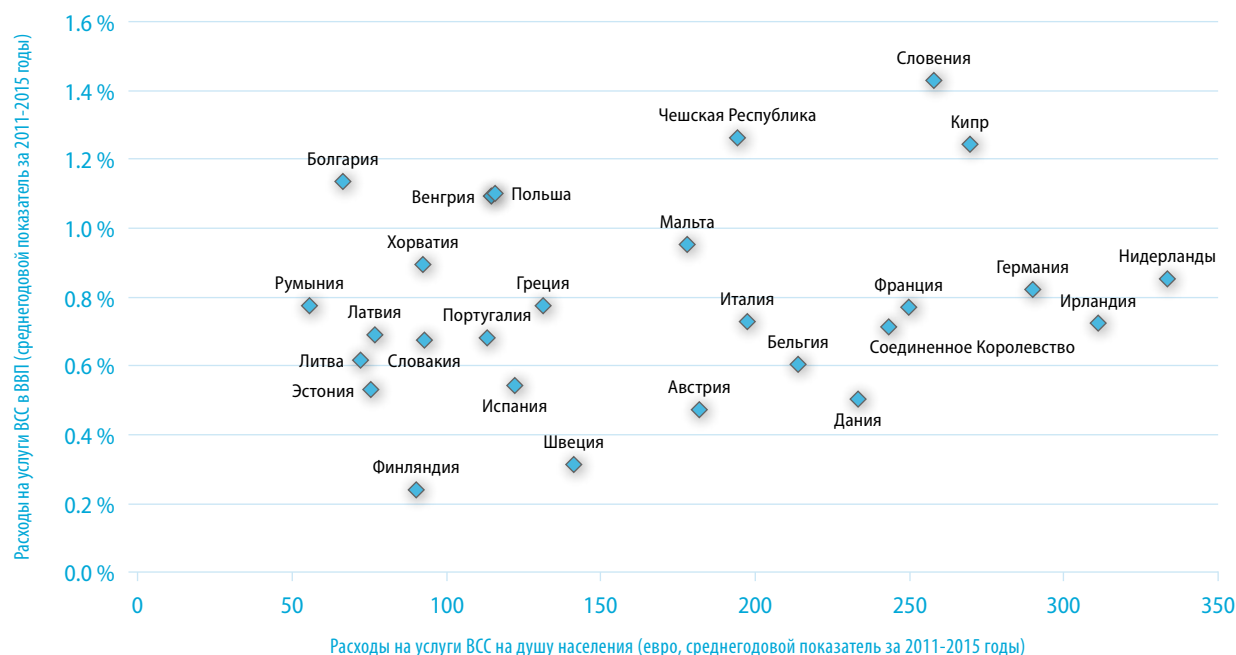
Общепринятого определения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии не существует. Нормативными документами в области прав человека предусмотрено требование о том, чтобы использование объектов и услуг водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ) было доступным по цене для всех людей. Услуги водоснабжения и санитарии являются финансово недоступными в тех случаях, когда оплата за них ставит под угрозу возможность оплаты других потребностей первой необходимости, гарантированных правами человека, таких как питание, жилье, образование и здравоохранение. Подход, основанный на правах человека, предусматривает предоставление гарантий в процессе установления тарифов и назначения субсидий, которые должны основываться на принципах недискриминации и равенства, прозрачности, доступа к информации, участия, подотчетности и устойчивости.

С целью введения в оборот понятия финансовой доступности несколько стран, поставщиков услуг и международных организаций установили пороговые показатели финансовой доступности.¹⁵ Услуги водоснабжения и санитарии считаются недоступными с финансовой точки зрения, если расходы на услуги водоснабжения и санитарии превышают определенный процент от доходов домохозяйства (или от расходов домохозяйства). В большинстве случаев пороговый показатель финансовой доступности был установлен на уровне где-то между 2% и 6% от дохода домохозяйства. Помимо трудностей с установлением конкретного порогового показателя, одной из проблем этого подхода является необходимость обеспечения того, чтобы анализируемый уровень услуг соответствовал требуемым национальным стандартам.

При использовании пороговых показателей финансовой доступности важно различать финансовую макродоступность и финансовую микродоступность.¹⁶ Финансовая макродоступность касается большой группы населения (территории обслуживания, города, страны), тогда как финансовая микродоступность касается уровня домохозяйства. Например, если страна X установила пороговый показатель финансовой доступности на уровне 4% от среднего дохода домохозяйства, а исследование подтверждает, что среднестатистическое домохозяйство использует только 1,2% своего дохода для оплаты услуг водоснабжения и санитарии, можно считать, что вода и санитария являются финансово доступными на макроуровне. Однако, если то же исследование также показывает, что домохозяйствам, относящимся к нижнему пределу шкалы доходов, установленному на уровне 10%, приходится использовать 5,3% своего дохода для оплаты тех же услуг водоснабжения и санитарии, тогда налицо проблема финансовой доступности, в данном случае на микроуровне. На рисунке 1 показано, что финансовая макродоступность не является проблемой в странах ЕС, поскольку большинство домохозяйств могут позволить себе платить больше за услуги водоснабжения и водоотведения, но это не означает, что финансовая доступность не является проблемой для некоторых домохозяйств в ЕС.

¹⁵ Более подробный анализ см. в: *The measurement and monitoring of water supply, sanitation and hygiene (WASH) affordability: a missing element of monitoring of Sustainable Development Goal (SDG) targets 6.1 and 6.2*. New York: UNICEF and WHO, 2021.

¹⁶ Более подробный анализ см. в: *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*. Paris: OECD, 2019.

Рисунок 1. Сметные расходы на душу населения и в % от ВВП в странах ЕС

Примечание: Расходы по Финляндии, Хорватии и Швеции занижены из-за ограниченности данных.

Источник: Анализ ОЭСР на основе данных EUROSTAT, представленных в отчете Leflaive and Hjort (2020).

Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation. OECD Environment Working Paper No. 166.

При более сложном подходе учитываются три определяющих фактора финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии. Во-первых, первоначальные и текущие затраты на инфраструктуру и услуги ВСГ, оплачиваемые домохозяйством, включая временные затраты на доступ к услугам ВСГ. Во-вторых, общая покупательная способность и бюджет времени домохозяйства.¹⁷ В-третьих, конкурирующий характер других потребностей и расходов, необходимых для удовлетворения этих потребностей. Этот подход легче применять в более развитых странах, где известна стоимость уровня обслуживания, а система социальной защиты гарантирует минимальный уровень дохода; в менее развитых странах необходимо рассчитывать стоимость будущего уровня обслуживания. Этот подход разрабатывается¹⁸ Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в рамках усилий по улучшению мониторинга ЦУР 6 (см. вставку 1).

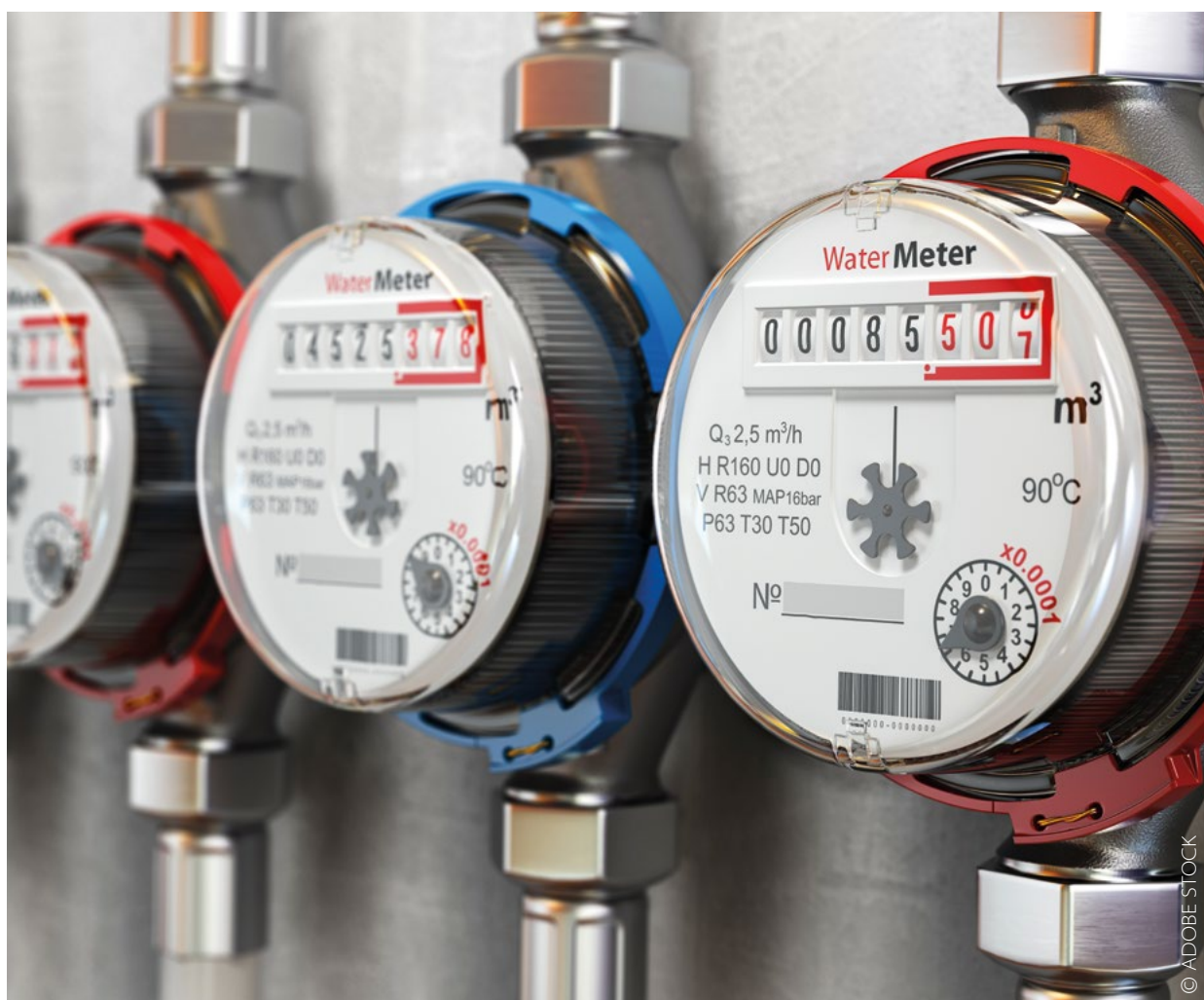
¹⁷ Домохозяйства ограничены во времени, и им приходится решать, на что его потратить. Например, если членам домохозяйства приходится набирать воду из колодца или другого источника воды, который находится не в их доме, будет использоваться время, которое они не смогут уделить другим видам деятельности, таким как зарабатывание денег или посещение школы.

¹⁸ Доклад доступен по ссылке: <https://www.unicef.org/media/97246/file/measurement%20and%20monitoring%20of%20WASH%20affordability.pdf>.

Вставка 1. Измерение и мониторинг финансовой доступности

Отсутствие всеобщего согласованного определения финансовой доступности и общих согласованных подходов к оценке и мониторингу финансовой доступности означает, что достигнут незначительный прогресс в интеграции финансовой доступности в национальный и глобальный мониторинг услуг ВСГ. Чтобы приступить к решению этой проблемы, в мае 2021 года ЮНИСЕФ и ВОЗ опубликовали доклад на тему «Измерение и мониторинг финансовой доступности водоснабжения, санитарии и гигиены (ВСГ): недостающий элемент мониторинга задач 6.1 и 6.2 Целей в области устойчивого развития (ЦУР)» (The measurement and monitoring of water supply, sanitation and hygiene (WASH) affordability: a missing element of monitoring of Sustainable Development Goal (SDG) targets 6.1 and 6.2. New York: UNICEF and WHO, 2021).

В докладе рассматриваются существующие подходы к измерению и мониторингу финансовой доступности и, основываясь на ряде тематических исследований, дается несколько рекомендаций по совершенствованию будущего национального и глобального мониторинга финансовой доступности ВСГ. Они включают: i) достижение широкого консенсуса в отношении того, какую сумму домохозяйствам необходимо тратить на различные предметы для удовлетворения своих потребностей первой необходимости, исходя из чего можно определить предлагаемое максимальное соотношение для доступных по цене услуг ВСГ; ii) проведение дальнейших углубленных страновых тематических исследований, которые могут способствовать совершенствованию национальной политики, направленной на то, чтобы сделать услуги ВСГ доступными по цене для всех; iii) укрепление наборов данных и анализ данных обследований доходов и расходов с целью предоставления первоначальных оценок финансовой доступности в более чем 50 странах; iv) создание и укрепление национальных и глобальных баз данных о тарифах и расходах на ВСГ; и v) расширение использования Глобального анализа и оценки состояния санитарии и питьевого водоснабжения (ГЛААС) в рамках Механизма «ООН-Водные ресурсы» для сбора и анализа показателей политики, имеющих значение для оценки финансовой доступности.





4. КАКИЕ ИМЕЮТСЯ ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ?

Существует множество вариантов решения проблем финансовой доступности. В этом отчете они разделены на две основные категории: *меры политики в области водоснабжения и санитарии* и *меры политики в области социальной защиты*. Как мы уже видели, финансовая доступность имеет три определяющих фактора: расходы домохозяйств на услуги водоснабжения и санитарии, доходы домохозяйств и расходы домохозяйств на другие товары и услуги первой необходимости. Меры политики в области водоснабжения и санитарии влияют на расходы на услуги водоснабжения и санитарии, тогда как меры политики в области социальной защиты влияют на доходы домохозяйств. Меры, влияющие на расходы на другие товары или услуги первой необходимости, не рассматриваются в настоящей аналитической записке.

Меры политики в области водоснабжения и санитарии включают предоставление субсидий, применение тарифных мер и использование платежных механизмов. К ним относятся субсидирование затрат на инфраструктуру, необходимых для получения доступа к услугам (как централизованные, так и локальные решения), внесение изменений в тарифные системы для домохозяйств (например, снижение фиксированной части тарифа, предоставление льготы на получение бесплатной воды или применение прогрессивных блочных тарифов), перекрестное субсидирование за счет коммерческих и промышленных потребителей и применение социальных тарифов (предоставление льготных тарифных ставок определенным социально-экономическим группам). В эту категорию включены гибкие системы оплаты, поскольку они позволяют сократить расходы на воду в течение определенного периода времени. Эти меры политики анализируются в главе 6 настоящего документа.

Меры политики в области социальной защиты включают общие программы социальной защиты, инициативы социальной защиты, касающиеся ВСГ, и запреты на отключение. Общие программы социальной защиты обеспечивают поддержку доходов, чтобы гарантировать минимальный уровень доходов или субсидировать потребление товаров и услуг первой необходимости (например, таких как электричество, вода, водоотведение, отопление и утилизация твердых бытовых отходов). Инициативы социальной защиты, касающиеся ВСГ, включают инициативы, увеличивающие доходы домохозяйства для оплаты счетов за воду и канализацию (превентивные меры), а также инициативы, обеспечивающие домохозяйствам дополнительный доход для погашения долгов за неуплату счетов за воду и канализацию (исправительные меры). Запреты на отключение включены в эту категорию, поскольку они предназначены в качестве механизма социальной защиты. Эти меры политики анализируются в главе 7 настоящего документа.

Меры финансовой доступности имеют свои преимущества и недостатки. Критерии оценки мер финансовой доступности должны, как минимум, включать следующие аспекты:

- **Эффективность.** Меры политики могут столкнуться с двумя разными проблемами с точки зрения охвата целевой группы населения: неверный выбор целевой группы и утечка. Неверный выбор целевой группы касается той части целевой группы (в данном случае малообеспеченных домохозяйств), которая не может воспользоваться выгодами от соответствующей меры политики. Утечка касается той части населения, на которую не были рассчитаны соответствующие меры политики (в данном случае домохозяйств с высоким доходом), но которая непроизвольно пользуется выгодами от них. Это является проблемой, поскольку приводит к непреднамеренному нерациональному использованию скудных финансовых ресурсов.
- **Простота реализации.** Реализация различных мер подразумевает разные требования в части проведения правовых реформ, сбора социально-экономической информации о домохозяйствах, административных возможностей или координации действий различных заинтересованных сторон. Эти требования отчасти зависят от меры политики, а отчасти от странового контекста, касающегося этих сфер.

- *Устойчивость финансирования.* Некоторые меры могут финансироваться из внутренних источников посредством проведения тарифной реформы; другие же потребуют использования государственных субсидий. Как показывают ответы на вопросник ЕЭК ООН по финансовой доступности, некоторые страны панъевропейского региона могут столкнуться с трудностями при мобилизации денежных средств, необходимых им для оплаты мер по обеспечению финансовой доступности, из-за отсутствия действующих механизмов.
- *Согласованность с другими целями политики.* Различные меры финансовой доступности могут поддерживать, подрывать или иметь нейтральное влияние по отношению к другим целям политики, таким как экологические цели (водосбережение) или цели финансовой устойчивости.

Установление тарифов, не покрывающих стоимость услуг, для всех потребителей, не является приемлемым вариантом, поскольку подрывает финансовую устойчивость услуг водоснабжения и санитарии. В странах, где тарифы ниже уровня покрытия затрат, проблема финансовой доступности часто используется для обоснования необходимости противодействия повышению тарифов. Тем не менее, недостаточно финансируемые коммунальные предприятия не могут осуществлять необходимые инвестиции, предоставлять качественные услуги и расширять спектр услуг, что больше всего сказывается на самых бедных потребителях и приводит к еще большему увеличению потребностей в финансировании в будущем. Тарифные реформы могут быть направлены на обеспечение финансовой устойчивости услуг водоснабжения и санитарии при одновременном обеспечении их финансовой доступности для беднейших слоев населения – часто в сочетании с социальной политикой. Пандемия COVID-19 побудила некоторые страны объявить политику «бесплатной воды» на определенный период времени в качестве быстрого способа реагирования на двойные последствия в виде роста потребления (больше времени, проводимого дома во время строгого карантина, больше воды, используемой для гигиены) и снижения доходов домохозяйств. Это грубый инструмент, который может иметь разрушительные последствия для сектора в случае его использования в течение длительного периода времени без компенсации расходов из государственного бюджета.

Некоторые эксперты по водоснабжению и санитарии обеспокоены тем, что тарифные меры по применению объемных тарифов носят регрессивный характер. Прогрессивные блочные тарифы, использование которых набирает обороты в странах ОЭСР, направлены на стимулирование расточительного использования воды, исходя из предположения о том, что бедным домохозяйствам требуется не так много воды, как более обеспеченным. В рамках презентаций и обсуждений на шестом совещании Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии (24–25 марта 2021 года)¹⁹ говорилось о том, что некоторые малообеспеченные домохозяйства могут потреблять больше воды на душу населения, поскольку их жилищная инфраструктура и бытовая техника, как правило, более устаревшие и менее эффективные с точки зрения водопотребления, чем у домохозяйств с высоким уровнем дохода.²⁰ Таким образом, тарифные реформы, основанные на финансировании мер по обеспечению финансовой доступности (таких как сокращение фиксированной части) за счет более высоких тарифов в блоках с высоким уровнем потребления, могут на самом деле наносить ущерб, а не помогать малообеспеченным семьям.

Для использования социальных тарифов и мер политики в области социальной защиты требуется межведомственное сотрудничество и наличие «инфраструктуры социальной политики». Еще в 2012 году в публикации «Никто не обойден вниманием» подчеркивался тот факт, что финансовая доступность — это не только проблема водного сектора, но и проблема в области социальной защиты, требующая включения проблемных вопросов водоснабжения и санитарии в обсуждение социальной политики. Введение социальных тарифов требует информации о социально-экономических характеристиках домохозяйств (таких как доходы домохозяйства, размер домохозяйства или наличие инвалидности), для учета которых поставщики услуг водоснабжения и санитарии, как правило, не имеют достаточного оборудования (и могут даже не иметь законного разрешения). Разработке программ социальной защиты, ориентированных на сектор ВСГ, способствует сотрудничество между органами социальной защиты и субъектами водного

¹⁹ Презентации и краткий доклад о работе шестого совещания Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии доступны по ссылке: <https://unece.org/environmental-policy/events/sixth-meeting-expert-group-equitable-access-water-and-sanitation>.

²⁰ См. обсуждение в: Xavier Leflaive and Marit Hjort (2020). *Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation*. OECD Environment Working Paper No. 166.

сектора, т.е. обмен информацией и другие виды сотрудничества вплоть до совместного финансирования фондов солидарности по вопросам водных ресурсов. Для обеспечения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии в странах с сильными системами социальной защиты может быть достаточно общих программ поддержки, реализуемых национальными органами власти.

Учитывая разброс обязанностей и возможностей, для принятия эффективных мер реагирования на уровне политики требуется активное участие заинтересованных сторон. Министерства, отвечающие за водоснабжение и санитарию, а также за социальную защиту, несут ответственность за выработку политики. Местные органы власти также могут заниматься разработкой политики, собирать данные, действовать в качестве регуляторов сектора водоснабжения и санитарии и осуществлять надзор за деятельностью местных органов социальной защиты. Регулирующие органы в области водоснабжения и санитарии утверждают структуры и уровни тарифов. Поставщики услуг водоснабжения располагают информацией об уровнях потребления, суммах счетов и проблемах с оплатой счетов. Органы социальной защиты располагают информацией о социально-экономических характеристиках домохозяйств и их потенциальной правомочности на участие в программах поддержки. НПО, работающие в сфере водоснабжения и санитарии, могут предоставить информацию и свое видение проблем, с которыми сталкиваются домохозяйства при оплате услуг водоснабжения и санитарии, в то время как НПО, работающие в сфере социальной защиты, могут предоставить информацию и свое видение потребностей в сфере социальной защиты и эффективности программ социальной защиты.





5. ПРИНЯТИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ – ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Лицам, формирующим политику, и другим заинтересованным сторонам рекомендуется выработать стратегический подход к решению проблем финансовой доступности. Как объяснялось ранее, каждый из нескольких вариантов политики по решению проблем финансовой доступности имеет свои преимущества и недостатки. В идеале выбор конкретных мер осуществляется после проведения тщательной оценки ситуации в стране, а также анализа преимуществ и недостатков различных мер.

Меры реагирования на проблему финансовой доступности должны основываться на анализе ситуации в конкретной стране. Ситуация с финансовой доступностью в значительной степени варьируется от страны к стране, о чем свидетельствуют результаты 12 самостоятельных оценок ситуации с равным доступом, проведенных в регионе за последнее десятилетие в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья,²¹ а также ответы на вопросник ЕЭК ООН по финансовой доступности, полученные от членов Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии в марте–апреле 2021 г. (см. таблицу 2). В то время как некоторые ключевые переменные проблемы финансовой доступности, такие как административные возможности и финансовые возможности, могут быть сильно привязаны к ВВП на душу населения, решение проблемы финансовой доступности требует детального определения характеристик странового контекста. Механизм для оценки равного доступа²² обеспечивает основу для проведения исходного высокоуровневого анализа, однако в тех юрисдикциях, где финансовая доступность признана темой, заслуживающей безотлагательного внимания в рамках политики, требуется проведение более глубокой оценки для обоснования мер реагирования на уровне политики. При этом стоит обратить внимание на следующие аспекты:

- *Масштабы проблемы финансовой доступности* – На каких потребителей она влияет? Сколько их? Можно ли их объединить по географическому признаку?
- *Причины проблем финансовой доступности* – Вызваны ли проблемы финансовой доступности высокой стоимостью предоставления услуг на некоторых конкретных территориях? Является ли их причиной низкий уровень доходов страны, или высокий уровень неравенства доходов, или высокая стоимость жизни на отдельных территориях, или есть какие-то другие дополнительные причины?
- *Цели политики* – Является ли финансовая доступность прямой или косвенной целью политики в секторе водоснабжения и санитарии? Является ли финансовая доступность услуг первой необходимости в целом или услуг водоснабжения и санитарии в частности целью национальной политики? Является ли доступность услуг водоснабжения и санитарии прямой или косвенной целью политики в других секторах? В какой степени при разработке политики в стране используется подход, основанный на правах человека?
- *Система управления* – Четко ли определены обязанности по решению проблем финансовой доступности услуг ВСГ? Какие различные учреждения государственного сектора должны играть определенную роль? Какой у них уровень координации на сегодняшний день? Как заинтересованные стороны участвуют в разработке политики в секторе водоснабжения и санитарии? Как заинтересованные стороны вовлечены в разработку социальной политики?

21 С отдельными страновыми докладами можно ознакомиться по ссылке: <https://unece.org/environment-policy/water/areas-work-protocol/equitable-access-water-and-sanitation>.

22 См. публикацию по ссылке: <https://unece.org/environment-policy/publications/equitable-access-score-card-supporting-policy-processes-achieve>.

- *Административные возможности* – Хорошо ли оснащены органы водного сектора и сектора социальной защиты для выявления и оценки проблем финансовой доступности и способны ли они разработать и осуществить меры реагирования?
- *Ситуация с финансированием* – Какова стоимость существующих мер по обеспечению финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии? Как в настоящее время финансируются меры по обеспечению финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии? Есть ли у страны финансовые возможности для достижения целей социальной политики и политики в области водоснабжения и санитарии? Какие инструменты финансирования используются? Можно ли реформировать эти инструменты финансирования для более эффективного достижения целей по обеспечению финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии?

Таблица 2. Оценка ситуации с финансовой доступностью в 14 странах панъевропейского региона

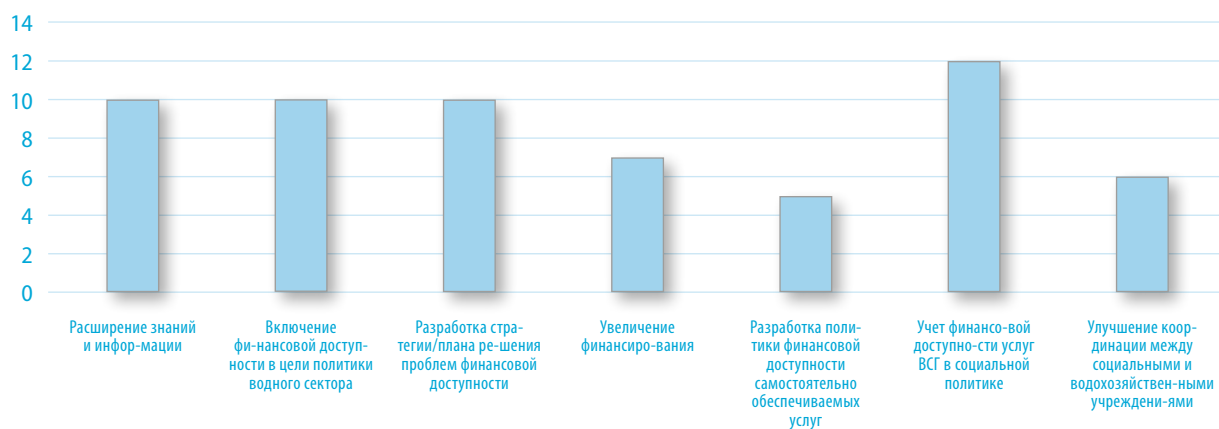
	Согласен	Не согласен	Не определился
Распределение доходов в нашей стране очень неравномерно, в результате чего некоторая часть населения не имеет возможности платить за услуги водоснабжения и санитарии	8	6	
Уровень доходов в нашей стране в целом очень низкий, в результате чего большинство населения не имеет возможности платить за услуги водоснабжения и санитарии	4	10	
Стоимость услуг водоснабжения и санитарии в некоторых частях нашей страны является очень высокой	5	9	
В нашей стране нет должного понимания вопросов финансовой доступности	4	10	
В нашей стране нет административных возможностей для выявления слоев населения, для которых услуги водоснабжения и санитарии являются финансово недоступными	5	9	
У нас нет финансовых ресурсов для решения этой проблемы, потому что цена реализации различных мер государственной политики, направленных на обеспечение финансовой доступности воды и санитарии для всех в нашей стране, является слишком высокой	5	8	1
Несмотря на то, что стоимость реализации различных мер политики, направленных на обеспечение финансовой доступности воды и санитарии для всех, в нашей стране является низкой или умеренной, у нас нет инструментов для мобилизации финансовых ресурсов	7	6	1

Примечание: На вопросы этого раздела вопросника ответили эксперты, представляющие в общей сложности 14 стран. Неофициальную оценку предоставили следующие страны: Азербайджан, Армения, Болгария, Венгрия, Грузия, Латвия, Литва, Португалия, Республика Молдова, Северная Македония, Сербия, Словакия, Чешская Республика и Эстония.

Источник: Ответы на вопросник ЕЭК ООН по финансовой доступности (март–апрель 2021 года).

Страны панъевропейского региона, как представляется, продвигаются вперед в разработке структурных элементов мер стратегического реагирования на проблему финансовой доступности. Ответы на вопросник ЕЭК ООН по финансовой доступности (см. рис. 2) свидетельствуют о том, что за последние три года по крайней мере половина опрошенных стран улучшили свои знания и данные в этой области. Они включили финансовую доступность в качестве цели для сектора водоснабжения, разработали стратегию или план по решению проблемы финансовой доступности (обычно в рамках более широкого отраслевого плана или стратегии) или учли финансовую доступность услуг ВСГ в социальной политике. Однако менее одной трети опрошенных стран увеличили финансирование для решения проблем финансовой доступности или улучшили координацию между социальными и водохозяйственными учреждениями. Потребуется проведение более глубокого регионального обзора, чтобы подтвердить эти результаты и распространить их на панъевропейский регион.

Рисунок 2. Достигнутый за последнее время прогресс в решении проблем финансовой доступности в 16 странах панъевропейского региона



Примечание: На вопросы этого раздела вопросника ответили эксперты, представляющие в общей сложности 16 стран. Неофициальную оценку предоставили следующие страны: Азербайджан, Армения, Болгария, Венгрия, Грузия, Латвия, Литва, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словакия, Черногория, Чешская Республика и Эстония.



Передовая практика 1 Использование экспресс-оценки для выработки политики в Армении

Армения провела самооценку равного доступа к воде и санитарии в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья в 2016 году. Результаты самооценки сыграли важную роль в разработке Арменией Плана действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии (2018–2020 гг.), который был утвержден в августе 2017 года. План действий построен вокруг трех приоритетных областей деятельности, а именно: i) эффективное управление для обеспечения равного доступа к водоснабжению и санитарии, включая правовые и стратегические рамки; ii) сокращение географического неравенства; и iii) обеспечение равного доступа к воде и санитарии для уязвимых и маргинализированных групп. Финансовая доступность не была определена в качестве приоритетной области деятельности, отчасти по той причине, что в то время не было достаточно информации по этой теме. Таким образом, одним из направлений деятельности, включенных в План действий, было проведение исследования финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии.

В 2019 году при финансовой поддержке Фонда демократии Организации Объединенных Наций (ФДООН) НПО «Армянские женщины за здоровье и здоровую окружающую среду» (АЖЗЗОС) провела исследование на тему «Оценка влияния действующих тарифов на питьевую воду и водоотведение на уязвимые и маргинализированные группы населения», которое было представлено для обсуждения на национальном семинаре в январе 2020 года. В рамках исследования были рассмотрены нормативно-правовая база, тарифная политика, структура тарифов (в том числе скидки для отдельных групп потребителей) и механизмы социальной защиты коммунальных услуг. Один из выводов, сделанных по результатам исследования, заключался в том, что беднейший quintиль населения платил более 27% своего дохода за коммунальные услуги (включающие, но не ограничивающиеся услугами водоснабжения и водоотведения). Рекомендации по результатам исследования включают проведение правовых реформ, вовлечение органов местного самоуправления в процесс обеспечения финансовой доступности и доступа к услугам водоснабжения и санитарии, установление социальных тарифов для уязвимых и маргинализированных групп (после определения этих групп) и предоставление субсидий государством. Несмотря на то, что COVID-19 замедлил осуществление последующих действий, по состоянию на май 2021 года АЖЗЗОС намеревается использовать рекомендации исследования для обоснования мер по обеспечению финансовой доступности во втором Плане действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии, который должен быть подготовлен в ближайшие месяцы.



Передовая практика 2 Применение показателя финансовой доступности в Португалии

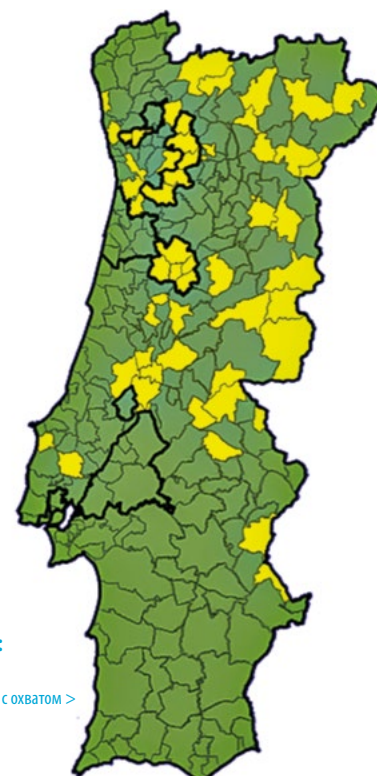
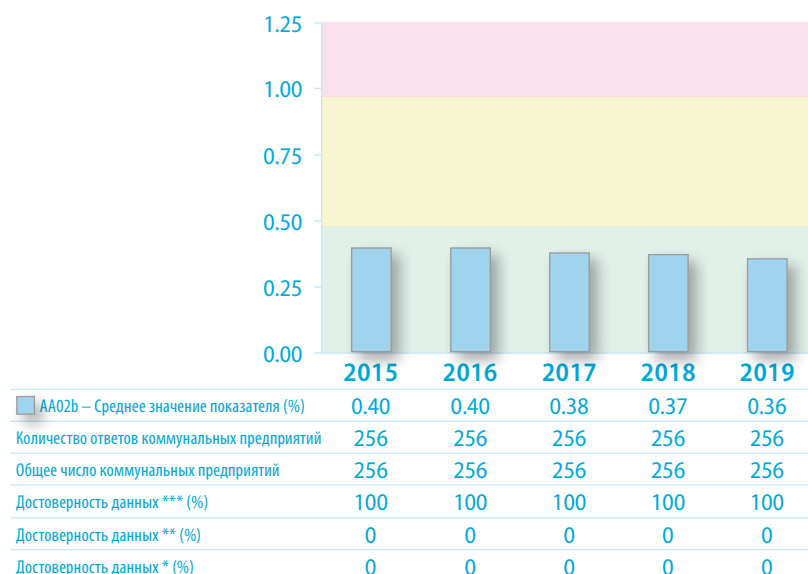
В Португалии данные для оценки финансовой доступности собираются с 2007 г., а в 2011 г. Управление по регулированию услуг водоснабжения и водоотведения (ERSAR) разработало показатели финансовой доступности для услуг водоснабжения, водоотведения и удаления твердых бытовых отходов. Показатель финансовой доступности воды определяется как (взвешенная) средняя плата за потребление 120 м³ воды в год в зоне обслуживания системы водоснабжения и канализации, поделенная на средний располагаемый доход домохозяйства в этой зоне обслуживания. Финансовая доступность считается *хорошей*, если средний счет за услугу составляет менее 0,5% от среднего дохода домохозяйства, *средней*, если он составляет от 0,5% до 1%, и *плохой*, если он превышает 1% от среднего дохода домохозяйства. При рассмотрении на национальном уровне водоснабжение классифицируется как имеющее неизменно *хороший* уровень финансовой доступности в течение последних пяти лет, но при этом скрываются географические различия в финансовой доступности. Более подробный анализ с применением показателя на уровне обслуживаемой территории показывает, что для некоторых обслуживаемых территорий финансовая доступность водоснабжения является лишь *средней*.

ERSAR включает показатели финансовой доступности в свой ежегодный отраслевой доклад с 2011 года (2-е поколение показателей качества услуг); они также были включены в Национальный стратегический план для сектора водоснабжения и санитарии на период 2014–2020 годов (PENSAAR 2020). Выводы, сделанные на основе показателей финансовой доступности, могут быть использованы для привлечения внимания поставщиков услуг, муниципалитетов и ERSAR, особенно по мере того, как в будущих тарифных реформах постепенно будет учитываться тот факт, что ряд поставщиков услуг пока еще не выставляют счета за некоторые услуги или выставляют счета за них на сумму ниже стоимости их предоставления. Показатель финансовой доступности будет пересмотрен в 2021 году в рамках более широкого обзора набора отраслевых показателей ERSAR (4-е поколение). В рамках процесса пересмотра показателей ERSAR оценивается возможность улучшения измерения дохода домохозяйства, поскольку было установлено, что используемые в настоящее время данные о среднем доходе домохозяйства на уровне муниципалитетов не отражают реальную ситуацию с финансовой доступностью для значительного числа домохозяйств.

Рисунок 3. О чем говорят показатели финансовой доступности, разработанные ERSAR

Динамика показателя финансовой доступности питьевого водоснабжения на национальном уровне (2015–2019 гг.)

Географические различия по показателю финансовой доступности питьевого водоснабжения (2019 г.)



Источник: Ежегодный доклад об услугах водоснабжения и санитарии (RASARP) 2020 г. (ERSAR)

Условные обозначения:

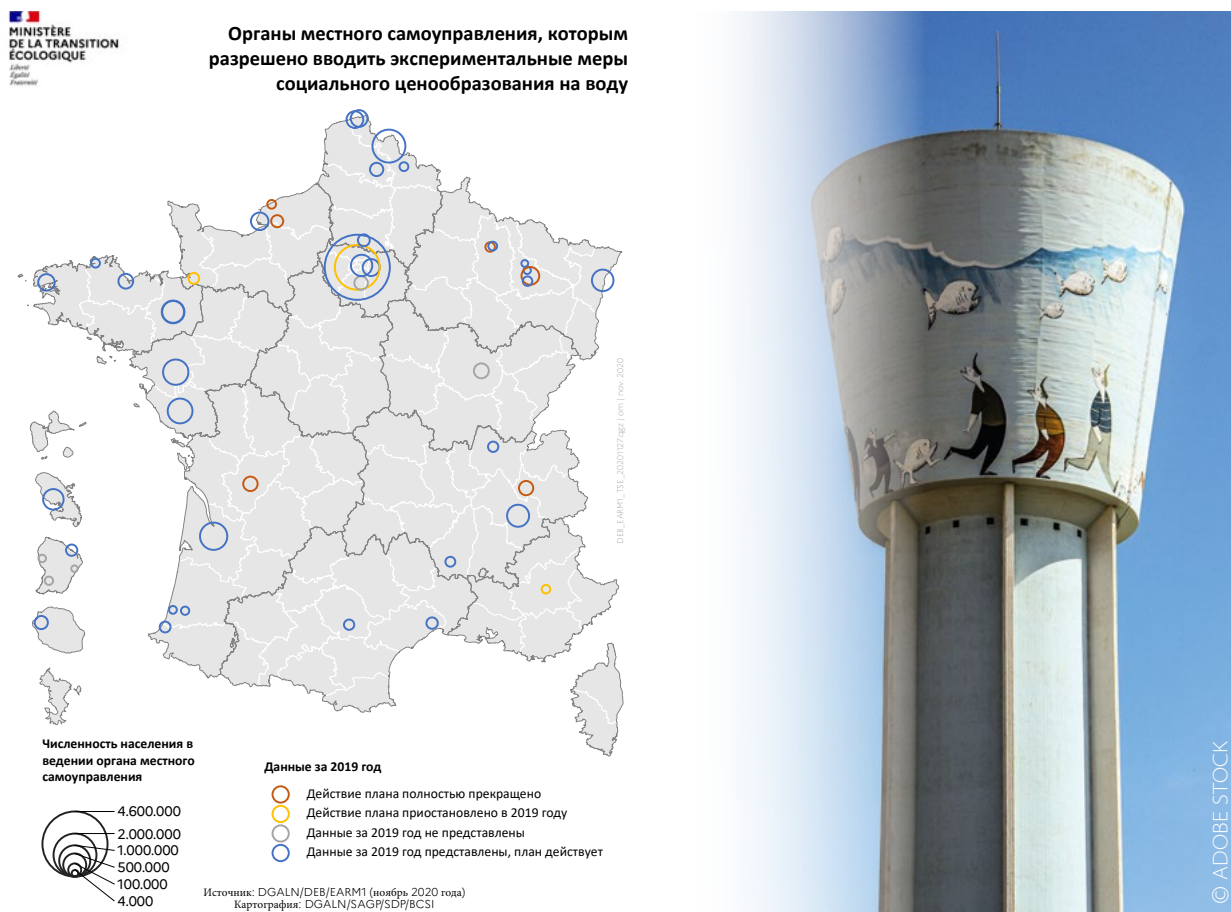
- Границы муниципалитетов
- Коммунальные предприятия с охватом > 1 муниципалитета
- Средняя доступность
- Хорошая доступность

Передовая практика 3 Организация национального процесса обучения во Франции

Согласно законодательству Франции ответственность за водоснабжение и водоотведение несут органы местного самоуправления. Экологическим кодексом установлено требование к органам местного самоуправления предоставлять воду по цене, доступной для всех, тогда как Кодексом местного самоуправления от них требуется обеспечивать финансовую устойчивость услуг и отсутствие дискриминации между пользователями. В результате, органы местного самоуправления не смогли разработать и внедрить социальные тарифы или конкретные меры социальной защиты, касающиеся ВСГ. Чтобы помочь разрешить эту ситуацию, в 2013 году парламент принял Закон Бротта, который позволил испытать специальные меры ценообразования на некоторых домохозяйствах в зависимости от их социально-экономического положения. Испытание проводилось в 50 добровольно вызвавшихся органах местного самоуправления (рисунок 4), каждый из которых разработал уникальный набор мер. По результатам оценки экспериментальных мер были выявлены некоторые проблемы (такие как определение и охват всех бенефициаров, а также обеспечение координации всех соответствующих заинтересованных сторон) и были сформулированы рекомендации по адаптации решений к местным условиям и к конкретным условиям каждого домохозяйства. Также было рекомендовано создать рабочие группы с участием заинтересованных сторон или онлайн-платформы для облегчения обмена данными и информацией.

По результатам этой оценки, в 2019 году был принят новый закон (*la loi Engagement et proximité*), позволяющий органам местного самоуправления разрабатывать и вводить социальные тарифы. С тех пор благодаря программе Министерства экологического и солидарного перехода по обеспечению доступа к водоснабжению и санитарии органы местного самоуправления смогли применить свои собственные способы продвижения финансовой доступности, в том числе путем запуска набора инструментов, помогающего определить соответствующие меры, а также путем проведения правовой работы с другими министерствами для облегчения доступа к данным о бенефициарах.

Рисунок 4. Проведение эксперимента по социальному ценообразованию на воду местными властями во Франции



Источник: DGALN/DEB/EARM1 (ноябрь 2021 г.)

Передовая практика 4 Расширение межведомственного сотрудничества для улучшения реализации механизмов обеспечения финансовой доступности в Испании

Осознавая экономические трудности, с которыми сталкиваются некоторые домохозяйства после финансового кризиса 2008 года, поставщики услуг водоснабжения и санитарии в Испании работали над решением проблем финансовой доступности и предотвращением отключения от услуг тех пользователей, которые не могли их оплачивать. Децентрализованная структура сектора в Испании и отсутствие национального регулирующего органа привели к появлению подхода, именуемого «пусть расцветают сто цветов». Национальное исследование по водоснабжению и санитарии, проведенное в 2018 году Испанской ассоциацией поставщиков услуг водоснабжения и санитарии (AEAS), показывает, что 94% всех поставщиков услуг (и почти 100% всех средних и крупных поставщиков услуг) применяют механизмы социальных действий (т.е. меры по обеспечению финансовой доступности), которыми смогли воспользоваться 5,2% потребителей. Наиболее часто используемыми мерами по обеспечению финансовой доступности являются социальные тарифы, используемые в 82% случаев (самостоятельно в 52% случаев и в сочетании с фондами солидарности в 30% случаев). Скидки в структуре тарифов применяются к фиксированной части платы в 76% случаев (средняя скидка составляет 51% от платы) и к переменной части платы в 91% случаев (средняя скидка составляет 64% от платы). Определение бенефициаров является обязанностью органов государственного управления (муниципалитетов или региональных властей), при этом наиболее распространенным критерием является доход домохозяйства. Этот критерий использовался в 92% случаев либо в качестве единственного критерия (в 25% случаев), либо в сочетании с другими критериями (в 67% случаев). Стоимость мер по обеспечению финансовой доступности финансируется поставщиками услуг в 86% случаев и из муниципальных бюджетов в 14% случаев.

В 2014 году AEAS инициировала проведение исследования для анализа текущей ситуации и предложения инициатив по консолидации и совершенствованию существующей практики. В исследовании рекомендовалось улучшить и стандартизировать политику обеспечения финансовой доступности в водном секторе, используя доход домохозяйства в качестве основного критерия для поддержки финансовой доступности. В исследовании также рекомендовалось расширить сотрудничество между поставщиками услуг, органами социальной защиты и другими соответствующими заинтересованными сторонами для разработки и реализации мер по обеспечению финансовой доступности с тем, чтобы отключение потребителей от услуг осуществлялось только в том случае, если они могут позволить себе их оплатить. Кроме того, было рекомендовано создать независимый регулирующий орган, наделенный полномочиями руководить разработкой механизмов обеспечения финансовой доступности. Следуя изложенным в докладе рекомендациям, в 2017 году Испанская федерация муниципалитетов и провинций (FEMP) и AEAS заключили соглашение о сотрудничестве. В 2019 году вышла совместная публикация «Руководство по реализации механизмов социальной устойчивости в секторе городского водоснабжения», предназначенная для муниципалитетов и поставщиков услуг, заинтересованных в реализации или совершенствовании механизмов решения проблем финансовой доступности.





6. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ – ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Во многих странах панъевропейского региона службы водоснабжения и санитарии находятся в ведении органов местного самоуправления, при этом коммунальные службы (государственные или частные) обычно обслуживают отдельные малые и большие города, а муниципалитеты действуют в качестве регуляторов цен. Это означает, что во многих случаях финансовая доступность услуг ВСГ не считается проблемой национального масштаба и что в одной и той же стране разработаны разные подходы к решению проблемы финансовой доступности услуг ВСГ. К мерам политики в области водоснабжения и санитарии, направленным на решение проблем финансовой доступности, относятся предоставление субсидий на подключение к сетям водоснабжения и водоотведения, использование тарифных систем и применение гибких систем оплаты. Краткое описание этих мер приводится ниже, а их потенциальные преимущества и недостатки проанализированы в таблице 3.

- **Субсидии на подключение к сетям водоснабжения и водоотведения.** У ряда домохозяйств нет доступа к безопасным системам водоснабжения и водоотведения из-за высокой стоимости подключения к ним.
 - На тех территориях, где услуги водоснабжения и водоотведения предоставляются коммунальным предприятием, для доступа к услугам может потребоваться внесение платы за подключение. Субсидии на подключение, которые предусматривают уменьшение размера или отмену платы за подключение, могут финансироваться либо за счет перекрестного субсидирования (посредством более высоких фиксированных и/или объемных платежей), либо за счет финансовых трансфертов из государственного бюджета.
 - На изолированных территориях, где применение сетевых решений является нецелесообразным с экономической и/или гигиенической точки зрения, домохозяйствам приходится платить за установку частных систем водоснабжения или водоотведения. Эти расходы, которые могут быть довольно высокими, могут частично или полностью покрываться субсидиями за счет программ развития инфраструктуры, обычно финансируемых из государственного бюджета.
- **Тарифные системы на услуги водоснабжения и водоотведения.** В тарифных системах, как правило, используется сочетание фиксированных платежей и объемных платежей, при этом фиксированная плата предназначена для оплаты расходов на обслуживание и ремонт инфраструктуры, а объемная плата предназначена для оплаты стоимости пользования услугой. В принципе, варианты снижения бремени счетов за водоснабжение и водоотведение для малообеспеченных домохозяйств с помощью тарифной системы включают:
 - Снижение фиксированной платы — это может означать, что, поскольку расходы на обслуживание и ремонт инфраструктуры не будут покрываться, поставщику услуг, как правило, будет разрешено взимать более высокую объемную плату, чтобы компенсировать потерю дохода.
 - Предоставление льготы на получение бесплатной воды, когда количество воды, необходимое для покрытия потребностей первой необходимости, предоставляется бесплатно, тогда как остальная часть потребления будет оплачиваться по (повышенным) стандартным тарифам.
 - Прогрессивные блочные тарифы (ПБТ), при которых объемная часть тарифа делится на несколько блоков потребления и каждый последующий блок оплачивается по более высокой ставке.
 - Перекрестное субсидирование за счет небытовых потребителей, при котором стандартные тарифные ставки снижаются для всех домохозяйств и компенсируются более высокими тарифными ставками для промышленных и коммерческих потребителей.
 - Применение социальных тарифов, при которых социальные группы с определенными социально-экономическими характеристиками (такими как доход домохозяйства, размер домохозяйства, состояние здоровья, наличие инвалидности или возраст) оплачивают счета по льготному тарифу, который ниже стандартного тарифа.

- **Гибкие системы оплаты** могут помочь более бедным домохозяйствам, которые потенциально могут оплачивать свои счета, но не в состоянии платить на условиях, установленных коммунальными службами. Например, многие коммунальные службы выставляют счета за несколько месяцев сразу, но домохозяйства могут не иметь возможности оплатить счет на крупную сумму, если у них нет достаточных сбережений для осуществления оплаты в данный момент. Среди возможных вариантов – предоставление разрешения на осуществление ежемесячных платежей вместо стандартных платежей за два или три месяца подряд, предоставление разрешения на осуществление просроченных платежей без применения штрафных санкций или введение систем учета воды с предоплатой.

Таблица 3. Преимущества и недостатки мер политики в области водоснабжения и санитарии, направленных на решение проблем финансовой доступности

Меры по обеспечению финансовой доступности	Потенциальные преимущества	Потенциальные недостатки
Предоставление субсидий на подключение (на неизолированных территориях)	<ul style="list-style-type: none"> – Эффективная мера – большинство небедных домохозяйств уже будут подключены к сетям водоснабжения и водоотведения – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях – Потенциально самостоятельно финансируется коммунальным предприятием (за счет более высоких тарифов) 	<ul style="list-style-type: none"> – Неверный выбор целевой группы – бедные домохозяйства, которые уже подключены к сетям водоснабжения и водоотведения, но все еще сталкиваются с проблемами финансовой доступности, не смогут воспользоваться этой мерой (и потенциально столкнутся с более высокими тарифами)
Субсидирование затрат на инфраструктуру на изолированных территориях	<ul style="list-style-type: none"> – Эффективная мера – большинство небедных домохозяйств уже будут иметь улучшенную инфраструктуру – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях 	<ul style="list-style-type: none"> – Финансирование требует использования государственных субсидий
Увеличение прогрессивного характера тарифной системы путем снижения или отмены фиксированной части тарифа	<ul style="list-style-type: none"> – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях – Потенциально самостоятельно финансируется коммунальным предприятием (за счет более высоких тарифов) 	<ul style="list-style-type: none"> – Бедные домохозяйства, потребляющие большие объемы воды, будут получать более высокие счета за воду – Утечка – этой мерой смогут воспользоваться небедные домохозяйства, потребляющие мало воды – Подорывает финансовую устойчивость, поскольку коммунальные предприятия все больше зависят от фиксированных доходов, учитывая тенденции в области эффективного водопользования



Таблица 3. Преимущества и недостатки мер политики в области водоснабжения и санитарии, направленных на решение проблем финансовой доступности (продолжение)

Меры по обеспечению финансовой доступности	Потенциальные преимущества	Потенциальные недостатки
Предоставление льгот на получение бесплатной воды	<ul style="list-style-type: none"> – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях – Потенциально самостоятельно финансируется коммунальным предприятием (за счет более высоких тарифов) 	<ul style="list-style-type: none"> – Утечка – льготой на получение бесплатной воды пользуются также и небедные домохозяйства
Применение прогрессивных блочных тарифов (ПБТ)	<ul style="list-style-type: none"> – Не требуется информация о социально-экономических характеристиках потребителей – Самостоятельное финансирование – Стимулирует потребителей экономить воду 	<ul style="list-style-type: none"> – Неверный выбор целевой группы – бедные домохозяйства могут не иметь возможности воспользоваться блоками более низких тарифов – Утечка – блоками более низких тарифов пользуются также и небедные домохозяйства
Перекрестное субсидирование между бытовыми и небытовыми потребителями	<ul style="list-style-type: none"> – Не требуется информация о социально-экономических характеристиках потребителей – Самостоятельное финансирование 	<ul style="list-style-type: none"> – Утечка – более низкими тарифами для бытовых потребителей пользуются также и небедные домохозяйства – Может привести к тому, что крупным небытовым потребителям придется самостоятельно обеспечивать себя водой, что подорвет финансовую устойчивость коммунального предприятия
Использование социальных тарифов	<ul style="list-style-type: none"> – Эффективная мера (при использовании дохода домохозяйства в качестве критерия) – Самостоятельное финансирование (при использовании доходов коммунального предприятия для их финансирования) 	<ul style="list-style-type: none"> – Утечка – льготными тарифами могут воспользоваться небедные домохозяйства (например, при использовании размера домохозяйства в качестве критерия) – Требуется социально-экономическая информация о потребителях – Не стимулирует потребителей экономить воду
Применение гибких систем оплаты	<ul style="list-style-type: none"> – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях – Низкие расходы (только административные расходы, финансовая поддержка не предоставляется) 	<ul style="list-style-type: none"> – Неверный выбор целевой группы – для многих домохозяйств с низкими доходами гибкие платежи сами по себе могут не решить их проблему



Передовая практика 5 Предоставление субсидий на подключение к сетям водоснабжения и канализации в Эстонии

В 2018 году Эстония приступила к осуществлению программы содействия доступу к безопасной питьевой воде и санитарным услугам. Несмотря на то, что во многих районах страны были проложены трубопроводы и близко к объектам недвижимости подведены точки подключения, многие домохозяйства по-прежнему пользуются септиками, накопительными резервуарами и колодцами. Программа предназначена для домохозяйств, получающих недостаточный объем услуг, и также служит целям защиты окружающей среды при одновременном повышении эффективности существующих очистных сооружений (некоторые из которых в настоящее время работают при недостаточной нагрузке). Финансовая поддержка, предусмотренная программой, может быть использована для: i) прокладки водопроводных и канализационных трубопроводов на участке от точки подключения к сети до точки подсоединения жилого здания; ii) строительства или перестройки накопительного резервуара; и iii) строительства или перестройки станции самоочистки в жилом районе в зоне сбора сточных вод с числом потребителей менее 2 000 человек. При строительстве или перестройке накопительного резервуара размер резервуара должен составлять не менее 5 кубических метров.

Ходатайство на получение субсидии могут подавать домохозяйства, которые находятся в зоне сбора сточных вод, утвержденной Министерством окружающей среды. Проверить, подпадает ли домохозяйство под условия получения субсидии, можно онлайн, введя адрес или кадастровый номер объекта недвижимости. Юридические лица (например, квартирные товарищества) не обращаются за получением субсидии, а в случае с многоквартирными домами обратиться за субсидией может один из собственников. В целом, домохозяйства могли подавать заявки до января 2023 года, но к июню 2021 года бюджет в размере 15,7 млн евро, выделенный на программу, был исчерпан. Размер субсидии, которую получит домохозяйство, основан на средней цене аналогичных строительных работ. Размер субсидии составляет 66% от стандартной цены за единицу и может варьироваться от 1 132 евро до 3 824 евро. Например, если для подключения жилого здания необходимо проложить девять метров водопроводных и канализационных трубопроводов стоимостью в среднем 2 722 евро, сумма субсидии составит 1 796 евро (66% от 2 722 евро).



Передовая практика 6 Предоставление льготы на получение бесплатной воды бедным домохозяйствам в Италии

Социальное пособие на воду было введено указом премьер-министра в октябре 2016 года для единообразного применения на всей территории Италии. Эта мера направлена на снижение стоимости услуг водоснабжения для домохозяйств, находящихся в тяжелых экономических и социальных условиях, путем предоставления льготы в виде бесплатной воды из расчета 50 литров на душу населения в день для удовлетворения потребностей первой необходимости. Льготой могут воспользоваться домохозяйства, заключившие договор на услуги водоснабжения с тарифом для бытовых и активных пользователей, или те домохозяйства, в кондоминиум которых подведено водоснабжение. С 2021 года условия, дающие семье право на получение социального пособия на воду, включают:

- показатель дохода, не превышающий 8 265 евро в год,
- наличие не менее четырех детей-иждивенцев (составляющих большую семью) и показатель дохода, не превышающий 20 000 евро в год, или
- получение «дохода от гражданства» или «пенсии по гражданству».

РДО создания социального пособия на воду муниципалитеты и поставщики услуг по всей Италии использовали различные механизмы для обеспечения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии. В 2017 году, после периода консультаций, Регулирующий орган Италии в области энергетики, сетей и окружающей среды (ARERA) выпустил документ под названием «Утверждение единого текста правил введения социального пособия на воду для бытовых потребителей, находящихся в трудных экономических условиях», что позволило ввести социальное пособие на воду с 1 января 2018 года. Начиная со второго периода регулирования (2018–2019 гг.), тарифный метод, установленный ARERA, включает статью затрат на обеспечение более высокой суммы социального пособия, чем сумма, признанная на национальном уровне, а также увеличение числа лиц, имеющих право на получение социального пособия, в соответствии с условиями доступа, определенными национальными правилами. С 1 января 2020 года социальное пособие, помимо расходов на питьевую воду, покрывает расходы на сбор и очистку сточных вод. С 1 января 2021 года право на получение социального пособия на воду было автоматически признано за правомочными домохозяйствами без необходимости подачи ими заявления.



Передовая практика 7 Применение социальных тарифов в Сербии

Несмотря на отсутствие в Сербии общенациональной программы повышения финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии, в стране на муниципальном уровне действует несколько механизмов, способствующих решению проблем финансовой доступности. С 1995 года Белград постепенно развивал и обновлял систему социальной защиты своих наиболее уязвимых граждан, причем последняя реформа программы проводилась в 2015 году. Она включает программу субсидирования потребления четырех видов коммунальных услуг (безопасное питьевое водоснабжение, очистка и удаление дождевых и сточных вод, производство и распределение тепловой энергии и вывоз бытовых отходов) за счет предоставления скидок на оплату ежемесячного счета, выставляемого единым коммунальным предприятием, предоставляющим все четыре вида услуг. Три категории домохозяйств, которые могут воспользоваться этой программой, описаны ниже.

- К первой категории относятся домохозяйства с низким уровнем дохода и пенсионеры с низким уровнем дохода. Домохозяйства с низким уровнем дохода могут воспользоваться скидкой в размере от 10% до 30% от суммы счета за услуги, в зависимости от количества членов семьи и семейного дохода. Например, семья из пяти и более членов получит скидку в размере 10%, если ее доход составляет от 38 000 до 46 000 сербских динаров, и скидку в размере 30%, если ее доход ниже 15 000 сербских динаров. Пенсионеры, получающие минимальную пенсию и не имеющие дополнительного дохода или недвижимости (помимо жилья, в котором они на данный момент проживают), получают скидку в размере 30% от суммы счета за коммунальные услуги.
- Ко второй категории относятся семьи, пострадавшие от войны. Право на скидку имеют ветераны войны, военнослужащие и гражданские лица, получившие инвалидность на войне, а также семьи погибших на войне. Они определяются в соответствии с различными законами и федеральными, государственными и местными нормативными актами, включая Закон «О правах ветеранов, инвалидов войны и членов их семей» и Закон «О правах гражданских инвалидов войны». Скидка предоставляется в размере 30% от суммы счета за коммунальные услуги. Если сумма счета превышает 8 000 сербских динаров, субсидия предоставляется только на первые 8 000 сербских динаров.
- К третьей категории относятся семьи, члены которых имеют инвалидность или нуждаются в уходе. К ним относятся лица, получающие пособия в соответствии с Законом «О социальной защите», лица с физическими и психическими отклонениями, а также приемные семьи. Скидка предоставляется в размере 30% от суммы счета за коммунальные услуги. Если сумма счета превышает 8 000 сербских динаров, субсидия предоставляется только на первые 8 000 сербских динаров.



Передовая практика 8 Сочетание различных тарифных мер в Албании

В Албании ответственность за предоставление услуг водоснабжения и водоотведения несут органы местного самоуправления, а установление тарифов относится к компетенции Управления по регулированию водоснабжения (УРВ). Услуги водоснабжения и водоотведения предоставляются 57 коммунальными предприятиями, из которых 49 не покрывают расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание за счет доходов от тарифов и субсидируются центральным правительством. Центральное правительство также финансирует расходы на развитие инфраструктуры. Тариф состоит из фиксированной части, одинаковой для всех потребителей в зоне обслуживания коммунального предприятия, и объемной части, которая различается для разных категорий услуг (водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод) и потребителей (бытовых, коммерческих, промышленных). Для стимулирования экономии воды используются прогрессивные блочные тарифы (ПБТ).

Финансовая доступность является одним из четырех критериев, включенных в методологию установления тарифов, используемую УРВ. Другие критерии включают покрытие 100% или более затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание, эффективность коммунальных услуг и уровень защиты окружающей среды. Ожидается, что ежемесячный счет за услуги водоснабжения и водоотведения для семьи из четырех человек (исходя из среднего объема потребления на душу населения в 100 литров в день) не превысит 5% от среднемесячных расходов. Он рассчитывается с использованием данных национального института статистики (INSTAT) о распределении потребительских расходов семьи (которые разбиты на децили по каждому региону Албании) и исключает верхний дециль (самые богатые семьи).

Для повышения финансовой доступности УРВ разработало несколько тарифных мер. Было согласовано, что фиксированный тариф не будет покрывать более 30% затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание. УРВ допускает варьирование объемной части тарифа в зависимости от типа потребителей, чтобы обеспечить перекрестное субсидирование (с тем ограничением, что объемный тариф для других типов потребителей не может более чем в два раза превышать тариф для бытовых потребителей). Предусматривается включить в методику тарифообразования льготу на получение бесплатной воды в количестве 50 литров на душу населения в сутки для потребителей, отнесенных к категории нуждающихся в социальной помощи или имеющих инвалидность.



Передовая практика 9 Гибкие системы оплаты услуг для особых категорий граждан в Венгрии

В Законе «О коммунальном водоснабжении» 2011 года Венгрия определила две группы населения, к которым применяется особый режим: защищенные потребители и потребители с ограниченными возможностями. Критерии правомочности и правила процедуры были введены в действие в 2013 году постановлением правительства об осуществлении Закона. Защищенные потребители определяются их социальным статусом (либо низкий уровень дохода, либо другая уязвимость, например уход за людьми с ограниченными возможностями или хронически больными членами семьи, или статус приемных родителей). К потребителям с ограниченными возможностями относятся люди с умственными или физическими недостатками, нарушениями зрения, а также все те, чья жизнь или здоровье подвергались бы непосредственной опасности в случае отключения от услуг водоснабжения.

Защищенные потребители регистрируются операторами коммунальных услуг. Они могут подать заявление на отсрочку оплаты тарифов на воду на 60 дней, а в особых случаях — на 90 дней. Если они запаздывают с оплатой, они также имеют право погасить свой долг в рассрочку до 6 месяцев. Ни один из вышеперечисленных вариантов не влечет за собой каких-либо штрафов или дополнительных сборов. Поставщик услуг водоснабжения должен письменно проинформировать потребителей об этих вариантах простым и понятным языком. Обоими вариантами оплаты можно воспользоваться один раз за 12 месяцев.

Потребители с ограниченными возможностями имеют право на ежемесячное снятие показаний счетчиков воды оператором водоснабжения, и они могут оплатить счет за воду по месту жительства наличными; другие потребители самостоятельно передают информацию об объемах потребления воды, а показания счетчиков считываются только один раз в год. При необходимости должна оказываться другая помощь, например, более подробное разъяснение положений законодательства.

Операторы водоснабжения могут определить дополнительные льготы для защищенных потребителей. В регламент их работы должны быть включены специальные правила. С защищенных потребителей не может взиматься дополнительная плата за дополнительные услуги. Любые расходы, понесенные в соответствии с вышеуказанным законодательством, покрываются оператором водоснабжения; на эти цели не выделяется целевой государственный бюджет. Информация о правах защищенных потребителей и о том, как они могут зарегистрироваться, доступна на сайте каждого поставщика услуг водоснабжения. Правила распространяются как на услуги питьевого водоснабжения, так и на услуги водоотведения.



7. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕР ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ – ВАРИАНТЫ ПОЛИТИКИ И ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА

Несмотря на то, что эта мера не является всеобщей практикой, в большинстве стран панъевропейского региона действуют программы социальной защиты, которые поддерживают домохозяйства с низкими доходами посредством осуществления денежных трансфертов из местного или государственного бюджета. Они отличаются от социальных тарифов (см. главу 6). Социальные тарифы изменяют структуру тарифов – домохозяйство-бенефициар платит по другой тарифной ставке, чем обычное домохозяйство. Меры политики в области социальной защиты не изменяют структуру тарифов – домохозяйство-бенефициар платит по той же тарифной ставке, что и обычное домохозяйство. Их потенциальные преимущества и недостатки кратко проанализированы в таблице 4.

- **Общие программы социальной защиты**, такие как пособия по безработице или схема безусловного базового дохода, гарантируют базовый уровень дохода, который предназначен для оплаты товаров и услуг первой необходимости, в том числе услуг водоснабжения и санитарии. Некоторые программы социальной защиты предназначены для поддержки потребления набора базовых услуг, таких как электричество, отопление, утилизация твердых бытовых отходов, а также водоснабжение и водоотведение.
- **Программы социальной защиты** специально разработанные для оплаты услуг водоснабжения и санитарии, можно разделить на превентивные меры и меры по исправлению положения (исправительные меры).
 - «**Превентивные меры**» направлены на предотвращение просрочки оплаты услуг потребителями (и накопления у них задолженности по счетам за воду). Они могут быть реализованы посредством выдачи ваучеров, осуществления прямых трансфертов потребителю или прямых трансфертов коммунальному предприятию.
 - «**Исправительные меры**» направлены на устранение проблемы с задолженностью путем ее списания. Как и в случае с превентивными мерами, исправительные меры часто финансируются из «фонда солидарности по вопросам водных ресурсов», который, в свою очередь, может пополняться за счет общего налогообложения, доходов водного сектора либо за счет и того, и другого.
- **Запреты на отключение** используются в некоторых странах в качестве меры политики социальной защиты, направленной на обеспечение того, чтобы никто не потерял доступ к услугам водоснабжения и санитарии из-за отсутствия возможности их оплачивать.



Таблица 4. Преимущества и недостатки мер политики социальной защиты, направленных на решение проблем финансовой доступности

Меры по обеспечению финансовой доступности	Потенциальные преимущества	Потенциальные недостатки
Общие программы социальной защиты	<ul style="list-style-type: none"> – В целом эффективны, хотя есть риск утечки и неверного выбора целевой группы, в зависимости от критериев для участия в таких программах – Стабильное бюджетное финансирование 	<ul style="list-style-type: none"> – Могут не решить все проблемы финансовой доступности услуг ВСГ (например, затраты на подключение) – Требуется социально-экономическая информация о потребителях
Превентивные меры, касающиеся услуг ВСГ	<ul style="list-style-type: none"> – Низкий риск утечки – Возможность совмещения финансирования за счет доходов сектора и бюджетного финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> – Требуется социально-экономическая информация о потребителях
Исправительные меры, касающиеся услуг ВСГ	<ul style="list-style-type: none"> – Низкий риск утечки – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях (кроме информации о наличии у них задолженности перед поставщиком услуг) – Возможность совмещения финансирования за счет доходов сектора и бюджетного финансирования 	<ul style="list-style-type: none"> – Риск неверного выбора целевой группы – Выгодами от этих мер не смогут воспользоваться бедные домохозяйства, которые не хотят влезать в долги – Могут поощрять неуплату
Запреты на отключение	<ul style="list-style-type: none"> – Не требуется социально-экономическая информация о потребителях – Могут быть разработаны таким образом, чтобы обеспечить ограниченный объем воды и более низкое давление для уравнивания некоторых своих недостатков 	<ul style="list-style-type: none"> – Могут поощрять неуплату и подрывать цели экологической и финансовой устойчивости – Риск того, что поставщики услуг будут обязаны оказывать свои услуги без выделения для них финансирования



Передовая практика 10 Общие программы социальной защиты в Латвии

В декабре 2020 года в Латвии вышло национальное положение, предназначенное для укрепления системы социальной защиты бедных и малообеспеченных домохозяйств. Положение устанавливает порядок: i) определения статуса бедных и малообеспеченных домохозяйств; ii) оценки материального положения домохозяйств; iii) расчета, назначения и выплаты пособия по гарантированному минимальному доходу; и iv) расчета, назначения и выплаты жилищного пособия. С 1 января 2021 года латвийским домохозяйствам гарантирован минимальный доход в размере 109 евро в месяц на первого члена семьи и 76 евро на последующих членов семьи. Пособие по доходу выплачивается ежемесячно.

С 1 января 2021 года латвийские домохозяйства также имеют право на жилищное пособие, если их фактические доходы или расходы ниже минимального порога дохода. Положение устанавливает минимальный порог дохода в размере 272 евро для первого члена семьи и 190 евро для последующих членов семьи, но также позволяет органам местного самоуправления повышать эти минимальные пороги до 436 евро и 305 евро соответственно. При расчете жилищного пособия учитываются расходы на аренду, отопление, твердое топливо, газ, электроэнергию, холодную и горячую воду, канализацию и другие услуги, включенные в договор аренды или счета за коммунальные услуги, такие как вывоз мусора, повышение энергоэффективности, недвижимость и страхование. Если в жилище установлены счетчики воды, допустимые расходы на оплату холодной воды, горячей воды, отведение сточных вод ограничиваются 6 кубическими метрами в месяц на человека в домохозяйстве, из которых максимум 3 кубометра приходятся на горячую воду.



Передовая практика 11 Программы социальной защиты, касающиеся услуг водоснабжения и санитарии, в Румынии

В 2018 году Румыния внесла поправки в Закон «О водоснабжении и канализации», чтобы повысить роль органов местного самоуправления в финансировании мер по обеспечению финансовой доступности. Закон обязывает органы местного самоуправления выдавать субсидии на пользование услугами водоснабжения и санитарии (в пределах 75 литров на человека в день) для домохозяйств с доходом на душу населения ниже национальной минимальной зарплаты до вычета налогов. Местный совет отвечает за определение условий получения субсидий, размера субсидий и порядка их выплаты. Они должны покрывать не менее 50% от суммы счета за услуги водоснабжения и водоотведения (в пределах лимита потребления). Субсидии запрашиваются домохозяйствами и утверждаются мэром, при этом в счете за воду они отображаются как скидка. По информации Национального органа регулирования коммунальных услуг (ANRSC), в 2020 году это положение применялось в муниципалитете Александрия (округ Телеорман), муниципалитете Бузэу (округ Бузэу), муниципалитете Байя-Маре (округ Марамуреш), муниципалитете Слатина и муниципалитете Каракал (округ Олт), а также сельской общине Шотриле (округ Прахова). В рамках правовой реформы 2018 года также были установлены требования об использовании ресурсов местного бюджета для субсидирования подключения к системе водоснабжения и канализации домохозяйств с доходом на душу населения ниже национальной минимальной заработной платы до вычета налогов.

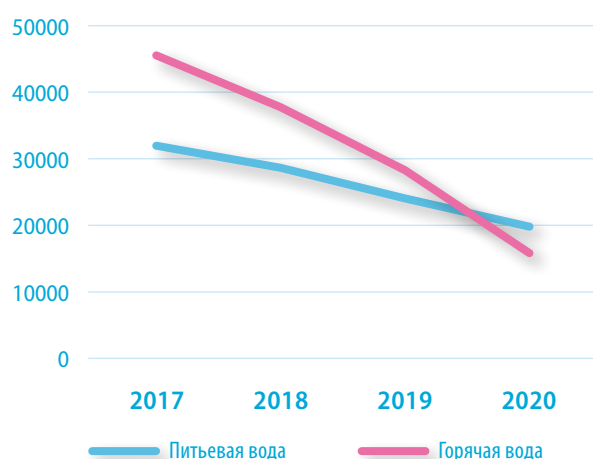


Передовая практика 12 Использование пороговых показателей финансовой доступности воды и санитарии для адресных программ социальной защиты граждан в Литве

Повышение финансовой доступности и эффективности услуг по управлению водоснабжением и санитарией является одной из целей Национального плана прогресса на 2021–2030 годы. Порог финансовой доступности в Литве существует с 2007 года, когда Законом «О питьевом водоснабжении и управлении сточными водами» (утвержденным в 2007 году, с изменениями и дополнениями, внесенными в 2021 году) было предусмотрено, что сумма, уплачиваемая потребителями за услуги питьевого водоснабжения и очистки сточных вод, не может превышать 4% от среднемесячного дохода домохозяйства. Государственный совет по регулированию энергетики по закону обязан следить за соблюдением этого показателя, который никогда не превышался. В Литве действуют общие и специальные программы социальной поддержки, касающиеся услуг ВСГ. Законом «Об оказании денежной социальной помощи малообеспеченным слоям населения» (утвержденным в 2003 году, с изменениями и дополнениями, внесенными в 2021 году) определены принципы оказания социальной помощи и источники финансирования, а также размер и условия получения социальной помощи. Домохозяйства, расходующие более 2% своего дохода на услуги питьевого водоснабжения или более 5% своего дохода на услуги горячего водоснабжения, имеют право на получение денежной помощи для оплаты этих услуг.

Рисунок 5. Использование пороговых показателей финансовой доступности для назначения социальной помощи в Литве

Динамика количества бенефициаров



Динамика сумм денежной поддержки (тыс. евро)



Источник: Подготовлено автором на основе данных, предоставленных государственными органами Литвы.





8. КАК МОГУТ ФИНАНСИРОВАТЬСЯ МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ?

Решение проблем финансовой доступности необязательно должно быть дорогостоящим. У нас нет четкого представления о затратах, возникающих при обеспечении финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии, отчасти из-за скудной информации о стоимости мер, а отчасти из-за того, в какой степени эти меры достигают цели обеспечения финансовой доступности. Данные по Испании, представленные в Передовой практике 4, свидетельствуют о том, что стоимость мер по обеспечению финансовой доступности составляет около 3–4% от размера доходов сектора водоснабжения и санитарии. Данные по Литве, представленные в Передовой практике 12, говорят о том, что стоимость мер по обеспечению финансовой доступности составляет менее 0,01% ВВП. Ожидается, что в странах, которые расширяют или модернизируют свою инфраструктуру водоснабжения и санитарии при помощи инвестиционных программ, которые исчисляются сотнями миллионов евро, тщательно разработанные целевые меры по обеспечению финансовой доступности составят небольшую часть от общего бюджета сектора.

Финансирование мер по обеспечению финансовой доступности услуг ВСГ осуществляется из тех же источников, что и финансирование общих программ водоснабжения и санитарии, а именно за счет ТНТ. ТНТ (тарифы, налоги и трансферты) говорят о том, кто фактически оплачивает стоимость реализации мер политики.²³ Это могут быть пользователи услуг водоснабжения и санитарии посредством **тарифов** на услуги, прямых финансовых взносов, таких как инвестиции в очистку сточных вод на месте, или с точки зрения времени, например, временных расходов на забор воды из общественных источников водоснабжения. Это также могут быть граждане муниципалитета или страны за счет уплаты местных и национальных **налогов**, таких как подоходный налог или налог на имущество, которые представляют собой доход, пополняющий государственный бюджет. Плательщиками также могут быть граждане стран, в которых действуют программы сотрудничества в целях развития (инструмент **трансферта** финансовых ресурсов странам-бенефициарам), или филантропы, осуществляющие пожертвования путем трансферта финансовых ресурсов бенефициарам.

Механизмы финансирования могут предусматривать использование одновременно нескольких источников финансирования. Например, в некоторых странах или муниципалитетах существует фонд солидарности по вопросам водных ресурсов, который к тому же используется для оплаты превентивных или исправительных мер. Финансовые ресурсы в фонд солидарности по вопросам водных ресурсов могут поступать за счет отчислений из местного бюджета («налогов»), отчислений из бюджета поставщика услуг («тарифов»), пожертвований от партнеров по развитию или частных лиц и предприятий («трансфертов»), или за счет сочетания этих ресурсов.

Меры политики в области водоснабжения и санитарии обычно финансируются за счет перекрестного субсидирования другими потребителями. Это наиболее очевидно в случае перекрестного субсидирования домохозяйств (с применением более низких тарифов) за счет промышленных и коммерческих потребителей (с применением более высоких тарифов). Это также имеет место в том случае, когда ожидается, что меры (такие как снижение фиксированной части тарифа, применение блоков нулевых тарифов, предоставление субсидий на подключение или применение социальных тарифов) будут финансироваться за счет доходов

23 Более подробный анализ концепции ТНТ см. в: *Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing*. Paris: OECD, 2019. Полезный анализ, объединяющий расчет стоимости и финансирование услуг водоснабжения и санитарии, см. в публикации «Оценка затрат и финансирование услуг маломасштабных систем водоснабжения и санитарии». Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ и ЕЭК ООН, 2020 г.



коммунального предприятия, т.е. без отчислений из государственного бюджета. Гибкие платежные системы влекут за собой ограниченные расходы на внедрение, которые обычно берут на себя поставщики услуг. Субсидирование затрат на инфраструктуру для оплаты локальных решений на изолированных территориях, как правило, финансируется из государственного бюджета (часто за счет финансовых взносов партнеров по развитию в странах с низким уровнем дохода).

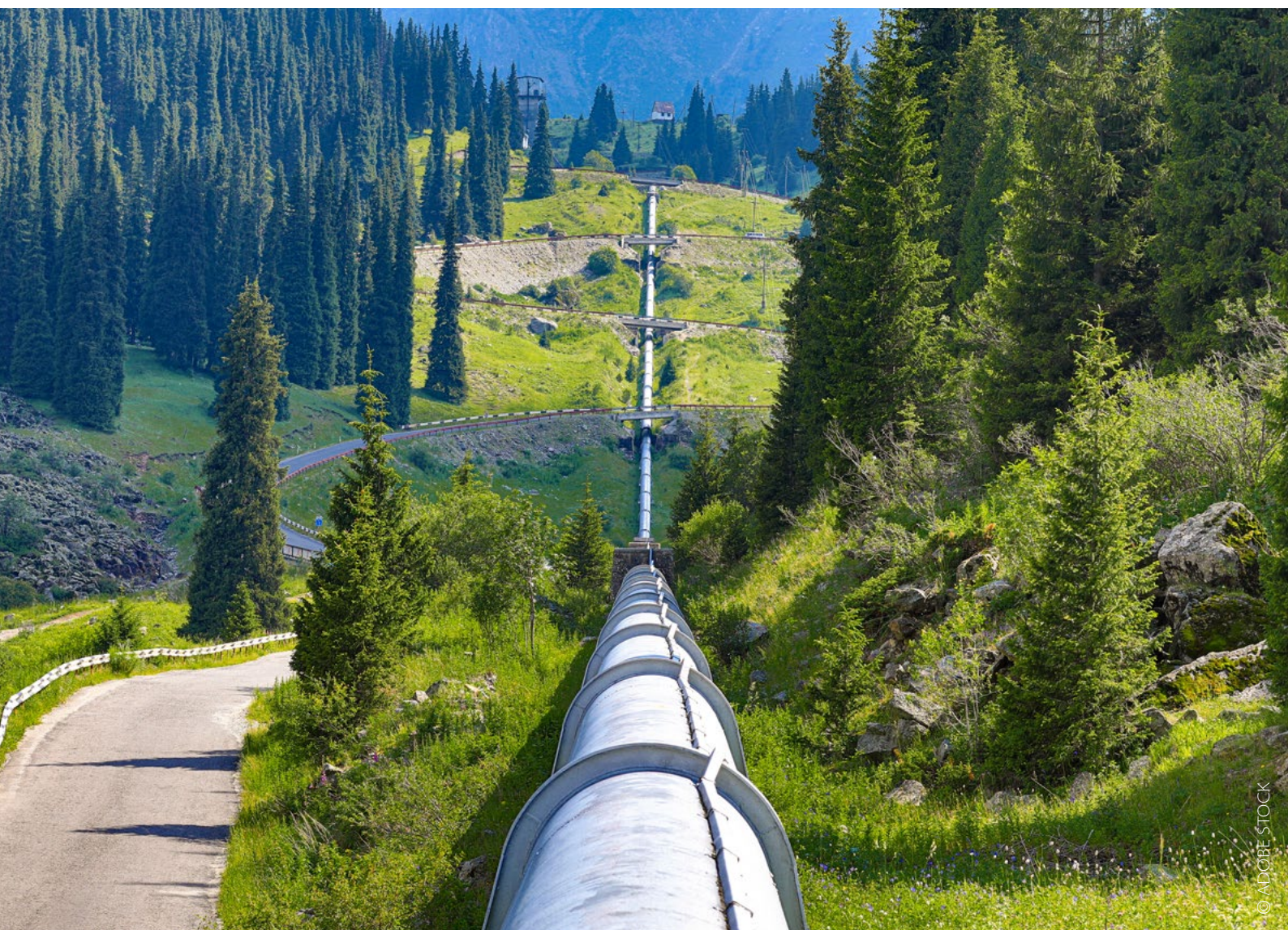
Меры политики в области социальной защиты, как правило, финансируются населением в целом за счет средств государственного бюджета. Это непосредственно относится к общим программам социальной защиты, которые финансируются из национального или местного государственного бюджета. Есть примеры некоторых программ социальной защиты, касающихся услуг ВСГ, которые софинансируются за счет финансовых взносов поставщиков услуг водоснабжения и санитарии (а значит, в конечном счете, за счет пользователей услуг водоснабжения и санитарии), обычно посредством осуществления взносов в жилищный фонд или фонд солидарности по вопросам водных ресурсов. Запреты на отключение приводят к потере доходов для поставщиков услуг, что, если не компенсируется из государственного бюджета, фактически ложится на плечи пользователей услуг водоснабжения и санитарии, оплачивающих счета, выставляемые на более крупные суммы.

Разнообразие вариантов финансирования мер по обеспечению финансовой доступности способствовало бы повышению финансовой устойчивости сектора водоснабжения и санитарии. За последнее десятилетие усиление требований законодательства в части экологических и климатических целей в таких областях, как улучшение очистки сточных вод, сокращение выбросов парниковых газов или повышение устойчивости к изменению климата, а также продолжающееся сокращение населения сельских районов привели к увеличению стоимости предоставления услуг водоснабжения и водоотведения, иногда значительному. Повышение операционной эффективности в секторе водоснабжения и санитарии (с целью снижения затрат на предоставление соответствующих услуг) и применение принципа «загрязнитель платит» (с тем, чтобы затраты, возникающие в других секторах, не выливались в более крупные счета для пользователей услуг водоснабжения и санитарии) сократят проблемы финансовой доступности и расширят возможности финансирования мер по обеспечению финансовой доступности за счет перекрестного субсидирования со стороны других пользователей.

9. ЧТО НЕОБХОДИМО СДЕЛАТЬ СЕЙЧАС?

Признать, что финансовая доступность услуг водоснабжения и санитарии является вопросом национальной политики, и определить масштабы и серьезность проблемы финансовой доступности.

В некоторых странах с высоким уровнем дохода существует мнение, что равный доступ к воде и санитарии в целом и финансовая доступность услуг в частности больше не имеют для этих стран актуальности. Несмотря на то, что они могут касаться очень небольшой части населения, подход, основанный на соблюдении прав человека, требует, чтобы потребности этой части населения также учитывались. В некоторых странах с низким уровнем дохода существует мнение, что, поскольку подавляющее большинство населения имеет низкие доходы, финансовая доступность касается всех пользователей. Такой подход препятствует разработке адресных решений, направленных на решение самых сложных случаев. Финансовая доступность услуг водоснабжения и санитарии должна быть четко отражена в стратегиях, планах и программах в секторе водоснабжения и санитарии. Кроме того, ее также следует признать проблемой социальной защиты, которая выходит за рамки вопросов, затрагивающих только сектор водоснабжения и санитарии.



Признать необходимость компромисса между различными целями политики и учитывать его при выработке политики. Регулируя ценообразование на услуги водоснабжения и санитарии, отраслевые органы сталкиваются с необходимостью обеспечения финансовой устойчивости предоставления услуг, финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии, а также экологической устойчивости водопотребления и управления сточными водами. Компромиссы между этими целями и достижением сбалансированных мер реагирования, вероятно, требуют принятия стратегического пакета мер, сочетающего различные меры политики. Противоречия между финансовой доступностью и финансовой устойчивостью можно разрешить. Например, как показывают результаты недавно проделанной совместной работы ОЭСР и Европейской комиссии,²⁴ определенные группы населения в некоторых странах сталкиваются с неподъемными счетами за воду, тогда как многие другие группы населения в большинстве стран могли бы платить больше.

Принять стратегический и индивидуальный подход к устранению ограничений финансовой доступности. Единственно верного решения для устранения ограничений финансовой доступности не существует. Многие страны панъевропейского региона разработали и внедрили индивидуальные меры по обеспечению финансовой доступности. Однако неясно, в какой степени осуществлялась предварительная оценка различных вариантов и какие критерии использовались для их выбора. Меры реагирования на проблемы финансовой доступности должны зависеть от приоритетов политики, уровня доходов и их распределения, стоимости предоставления услуг, системы управления, административного потенциала и финансового контекста. Потенциальные меры следует оценивать с точки зрения их эффективности, простоты реализации, финансовой устойчивости и влияния на другие цели политики. Могут быть разработаны и реализованы пакеты мер, сочетающие различные меры политики для эффективного достижения целей финансовой доступности при одновременном сохранении низких программных затрат и сведении к минимуму негативного воздействия на другие цели политики.

Расширить участие соответствующих заинтересованных сторон в сообществах, занимающихся вопросами ВСГ и социальной защиты. Обеспечение финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии требует участия министерств, отвечающих за водоснабжение и санитарную и за социальную защиту, муниципалитетов, поставщиков услуг водоснабжения и санитарии, органов социальной защиты, организаций гражданского общества, отстаивающих интересы пользователей услуг водоснабжения и санитарии, и организаций гражданского общества, выступающих за социальную справедливость и занимающихся осуществлением программ социальной защиты. Во многих случаях есть возможность повысить уровень участия всех этих заинтересованных сторон; способы будут зависеть от конкретной страны и могут варьироваться от рассылки приглашений к участию в онлайн-платформах обмена знаниями и информацией до официального участия в процессах консультаций по вопросам политики.

Оценить прошлые и новые усилия по решению проблем финансовой доступности и поощрять внутригосударственное и межстрановое обучение. Эксперты отрасли все больше обеспокоены тем, что традиционные инструменты секторальной политики, такие как ПБТ, на самом деле могут носить регрессивный характер. В то же время существует ограниченное понимание эффективности (и других аспектов) социальных тарифов и программ социального развития, касающихся услуг ВСГ, в настоящее время используемых странами для решения проблем финансовой доступности на национальном или местном уровнях. Сообщества, занимающиеся вопросами водоснабжения, санитарии и социальной защиты, имеют широкие возможности для организации процессов обучения и обмена извлеченными уроками как внутри стран, так и между ними.

24 OECD (2020). *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*. OECD Studies on Water. Paris: OECD Publishing. См. <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>.



Обеспечение финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии для всех:

Варианты политики и передовая практика обеспечения финансовой доступности безопасной питьевой воды и санитарных услуг в панъевропейском регионе

В Протоколе по проблемам воды и здоровья говорится о том, что, добиваясь обеспечения доступа к питьевой воде для всех и реализации санитарно-профилактических мероприятий в отношении всех, особое внимание следует уделять обеспечению равного доступа к этим услугам для всех членов общества.

Настоящая аналитическая записка призвана поддержать усилия стран панъевропейского региона по постепенному осуществлению прав человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги. В частности, она предназначена для привлечения внимания лиц, ответственных за выработку политики, к вопросам финансовой доступности, улучшения понимания того, как можно решить проблемы финансовой доступности, а также стимулирования дальнейших действий по обеспечению финансовой доступности услуг водоснабжения и санитарии.

В настоящей аналитической записке рассматривается почему финансовая доступность имеет значение, как ее можно определить, какие варианты и меры политики и социальной защиты имеются для обеспечения финансовой доступности. В документе также описывается передовая практика реализации таких мер и объясняется, как можно финансировать меры по обеспечению финансовой доступности. В нем также проанализированы текущие потребности и возможности для продвижения вперед на региональном уровне.

С 2011 года в рамках Протокола было разработано несколько руководящих документов и инструментов с целью помочь странам в улучшении понимания, а также оценке и поиске решений для проблем обеспечения равного доступа к воде и санитарии. Благодаря этому несколько стран панъевропейского региона предприняли конкретные действия для обеспечения более равного доступа к услугам водоснабжения и санитарии.

Настоящая аналитическая записка является первым документом в рамках Протокола, который посвящен исключительно вопросу финансовой доступности. Она опирается на ранее проделанную работу и далее развивает поднятую тему, предоставляет подборку передовой практики и приводит примеры работы, проведенной различными субъектами. Эта записка была подготовлена под руководством Экспертной группы по равному доступу к воде и санитарии в рамках Протокола.

Аналитическая записка предназначена для представителей министерств, отвечающих за вопросы водоснабжения и санитарии, социальной защиты и финансов; регулирующих органов в секторе водоснабжения и водоотведения; органов местного самоуправления; и поставщиков услуг водоснабжения и санитарии.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>