Определение основных структурных и институциональных реформ для достижения экономической и финансовой устойчивости в водохозяйственном секторе

Справочный документ подготовлен для второго вебинара, организованного в рамках программы «Вода как движущая сила устойчивого восстановления: экономические, институциональные и стратегические аспекты управления водными ресурсами в Центральной Азии», который состоится

**25 февраля 2021 г. в 14.00 по времени г. Алматы /
9.00 по центральноевропейскому времени**

При поддержке: инициативы Blue Peace of Central Asia (BPCA) Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству (SDC), Стокгольмского международного института воды (SIWI), Центра исследований Центральной Азии Университета Корвинуса в Будапеште (CUB) и Регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦЦА)

Краткий обзор

Участники первого вебинара, проведённого в рамках исследовательской программы 3 ноября 2020 года, отметили, что вызванный пандемией экономический кризис выявил решающее значение водохозяйственного сектора для Центральной Азии¹ и в то же время обнажил его уязвимые стороны. Выступающие предупреждали о снижении потенциала и ресурсов из-за пандемии, в результате чего снижаются бюджетные возможности правительств при составлении и реализации программ по восстановлению. Всё это усиливает необходимость проведения давно назревших экономических реформ. На первой сессии второго вебинара будут обсуждаться структурные реформы в целях повышения экономической устойчивости водохозяйственного сектора через улучшение делового и инвестиционного климата, а также через создание конкурентных рынков для частных, кооперативных и государственных участников. На второй сессии упор будет сделан на институциональных реформах крайне важных для усиления потенциала государства и более эффективного распределения ресурсов. Всё это позволит увеличить инвестиции в водохозяйственный сектор и усилить его финансовую

¹ Для целей проводимого анализа Центральная Азия включает в себя Афганистан (районы в пределах бассейна Аральского моря), Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

поддержку². Разработка и осуществление комплексных реформ для достижения экономической устойчивости водохозяйственного сектора требует интенсивного диалога и совместной работы специалистов в области водных ресурсов, энергетики и экологии, экономистов, финансовых и инвестиционных экспертов, а также лиц, занимающихся стратегическим планированием. Целью настоящего вебинара является инициирование такого диалога и оказание ему поддержки.

Первая сессия

Налогово-бюджетное стимулирование само по себе не сможет гарантировать устойчивое³ восстановление водохозяйственного сектора

Ресурсы, имеющиеся у стран Центральной Азии для осуществления стратегий по восстановлению, существенно различаются. Казахстан может использовать средства Национального фонда (составляющего около 60 млрд. долл. США на середину 2020 года) и АО «Самрук-Казына» для оказания помощи компаниям или целым секторам, пострадавшим от кризиса, и для предоставления экономических стимулов, включая поддержку водохозяйственного сектора. В то же время, планы по увеличению площади орошаемых земель до 3 млн. га потребуют значительных вложений в водохозяйственный сектор. Узбекистан может воспользоваться первыми результатами экономических реформ, осуществляемых с 2017 года. Правительство смогло направить 8 млрд. долл. США (в частности, через недавно созданный Антикризисный фонд) на решение социально-экономических проблем и проблем в секторе здравоохранения, возникших на фоне пандемии. С другой стороны, снижение спроса и низкие цены на нефть и газ в 2020 году сузили бюджетное пространство правительств стран, экспортирующих углеводороды (Казахстан, Туркменистан и Узбекистан). Такие страны как Афганистан, в высокой степени зависящий от внешней помощи, а также Кыргызстан и Таджикистан – с учётом высокого уровня внешней задолженности, слабого банковского сектора и медленного темпа экономических реформ – находятся в ещё более сложной ситуации, несмотря на существенную помощь, оказываемую МВФ, Всемирным банком, АБР и другими международными партнёрами по развитию.

² Структурные реформы – это в основном меры, которые меняют структуру экономики, институциональную и нормативно-правовую среду, в которой работают предприятия и люди. Такие реформы направлены на оздоровление экономики и полноценную и сбалансированную реализацию потенциала её роста (напр., через улучшение делового и инвестиционного климата). Термин «институт» используется в этой программе в двух значениях. Экономические институты представляют собой образцы контрактов и обеспечение исполнения договоров, защиту имущественных прав, верховенство закона, правительственную бюрократию, финансовые рынки. Если говорить о правовых и институциональных рамках регионального сотрудничества, то термин «институт» означает геополитические организации, созданные государствами на добровольной основе для развития регионального сотрудничества (напр., МФСА и его институты, МКВК и МКУР).

³ Устойчивое восстановление означает достижение долгосрочной стабильности водохозяйственного сектора с экономической, экологической и социальной точки зрения.

Три десятилетия недостатка инвестиций сделали водохозяйственный сектор особенно уязвимым к кризисным явлениям

После 1991 года экономические, финансовые и экологические аспекты не были должным образом интегрированы в управление водохозяйственным сектором в Центральной Азии. Это привело к недоинвестированию и недостаточному финансированию в сфере эксплуатации, обслуживания, исследования и разработки. Медленный прогресс в укреплении регионального сотрудничества усугубляет существующие проблемы. По оценкам, издержки бездействия в регионе варьируются от 3 до 6 млрд. долл. США в год⁴. По данным Института ЦАРЭС⁵, странам региона потребуется ежегодно инвестировать в водохозяйственный сектор 33-38 млрд. долл. США, чтобы обеспечить его соответствующее обслуживание и модернизацию. Адаптация к изменению климата может потребовать значительных дополнительных инвестиций для развития надежной, многолетней регулирующей способности⁶ региона. Только комплексные стратегии на национальном и региональном уровнях могут дать надежду на то, чтобы быстрорастущие издержки бездействия и действия не перевешивали возможности экономик стран Центральной Азии.

Восстановление водохозяйственного сектора происходит в непредсказуемых экономических условиях

Кризис пандемии – часть цикла глобальных кризисов, от изменения климата до торговых войн, подпитываемых национализмом и популизмом, а также новыми социальными трениями. Растущие проблемы водохозяйственного сектора необходимо решать в резко меняющихся и непредсказуемых экономических условиях. В предстоящие годы ожидается снижение объемов прямых иностранных инвестиций и официальной помощи в целях развития. Продолжающиеся геополитические и геоэкономические изменения неминуемо повлияют на экономические условия, в которых функционирует водохозяйственный сектор. Инвестиции в евразийские транспортные коридоры могут замедлиться как следствие высокого долгового бремени некоторых стран и как следствие сдвига к более коротким и более устойчивым цепочкам поставок. Как результат резкого падения цен на ископаемое топливо в 2020 году, инвестиции перемещаются к менее изменчивым возобновляемым источникам энергии.

⁴ Напр., см. исследование Adelphi и РЭЦЦА «Переосмысление водной проблематики в центральноазиатском контексте»

(<https://carececo.org/en/main/news/news/publication-rethinking-water-in-central-asia/>)

⁵ Заявление заместителя директора Института ЦАРЭС Искандара Абдуллаева во время первого вебинара

(<https://carececo.org/en/main/news/news/novaya-issledovatel'skaya-programma-voda-kak-dvizhushchaya-sila-ustoychivogo-vozstanovleniya-nachalo-/>)

⁶ Под регулирующей способностью имеется в виду обеспечение достаточной емкости водохранилища для накопления воды в многоводные годы и использования ее в маловодные годы

Почему важно определить структурные реформы, необходимые для реализации всего потенциала водохозяйственного сектора и достижения экономической и финансовой устойчивости?

- Секторы, зависящие от управления водными ресурсами (в первую очередь, орошаемое земледелие), являются крупнейшими работодателями Центральной Азии. Они играют ключевую роль в обеспечении продовольственной и энергетической безопасности⁷ и в улучшении общественного здравоохранения через предоставление чистой питьевой воды⁸. Повышение эффективности этих секторов пойдёт на пользу широким кругам населения и внесёт вклад в снижение уровня бедности
- Пандемия обострила неравенство в мире. Расширение доступа к чистой питьевой воде решит важную причину такого неравенства.
- Превращение водохозяйственного сектора в движущую силу устойчивого восстановления снизит риски непредсказуемых внешних условий, так как он подвержен нестабильности рынка в меньшей степени, чем многие другие секторы экономик стран Центральной Азии (напр., экспорт продукции добывающих отраслей промышленности, особенно энергии).
- Структурные и институциональные реформы в поддержку водохозяйственного сектора будут способствовать развитию прочной экономической основы регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами и тем самым косвенно укреплять стабильность и безопасность в регионе.
- Водохозяйственный сектор должен играть ведущую роль в адаптации к изменению климата и смягчении его последствий и уметь привлекать «зелёные» инвестиции. Вместе с тем, едва ли можно добиться экологической устойчивости водохозяйственного сектора, не добившись его финансовой и экономической устойчивости (дефицит водных ресурсов, т.е. «водный стресс», который сегодня ощущается только в период продолжительной засухи, в предстоящие десятилетия будет расти. Ещё есть время действовать, чтобы добиться долгосрочной безопасности водоснабжения).

Структурные реформы во всех отраслях экономики жизненно важны для успешного осуществления целевых реформ в водохозяйственном секторе

⁷ Кризис выявил уязвимые стороны региона, касающиеся дефицита продовольствия, и необходимость усиления продовольственной безопасности.

⁸ Пандемия показала необходимость ускорения реализации комплексных и должным образом финансируемых программ по водоснабжению, санитарии и гигиене.

Частичные реформы с упором на водохозяйственный сектор (напр., орошаемое земледелие, гидроэнергетика, коммунальное и производственное водоснабжение) важны. Однако водохозяйственный сектор является неотъемлемой частью экономики в целом. Чтобы добиться существенных результатов, целевые отраслевые реформы должны проводиться параллельно со структурными и институциональными реформами всей экономики. Структурные реформы по улучшению делового и инвестиционного климата создают благоприятные условия для реформирования водохозяйственного сектора: конкурентные рынки обеспечивают справедливые и равные условия для частных ферм, производственных кластеров, кооперативов или государственных компаний. К примеру, упрощение слишком обременительного регулирования позволило бы частным, коллективным и государственным производителям быстрее адаптироваться к рыночным изменениям и упростить экспорт своей продукции. Снижение препятствий для предпринимательства даст фермерам возможность развивать свой бизнес или по своей инициативе создавать кооперативы без слишком обременительного вмешательства со стороны государства

Структурные реформы также будут способствовать прямым иностранным инвестициям в водохозяйственный сектор. Конкурентные рынки и прозрачное регулирование позволит государству открыть водозависимые секторы для иностранных инвесторов, которые внедряют инновационные технологии и гарантируют участие местных игроков в их глобальных цепочках добавленной стоимости. В то же время необходимо внимательно следить за социальными и экономическими последствиями реформ, поскольку судьба миллионов фермеров не должна полностью зависеть от колебаний на рынке.

Требуется время на то, чтобы водохозяйственный сектор достиг экономической устойчивости и преодолел накопившиеся проблемы в результате комплексных программ по реформированию. Фермы, производственные кластеры, кооперативы, ГЭС, системы коммунального водоснабжения смогут внести свой вклад в эксплуатацию, обслуживание и модернизацию объектов водного хозяйства – постепенно и до определённой степени. Вместе с тем, усиление государственного потенциала будет крайне важно для продвижения к финансовой и экономической устойчивости водохозяйственного сектора.⁹

Для развития коммунального водоснабжения может потребоваться сочетание нескольких подходов: в районах с высокими доходами (напр., в крупных городах) частный сектор может стать наиболее эффективным решением, потому что у населения есть ресурсы для оплаты за услугу. Что касается низкодоходных районов, следует рассмотреть другие формы собственности. В сообществах с самыми низкими доходами для обеспечения населения чистой

⁹ Следует с некоторой осторожностью относиться к опыту высокоуровневого и продуктивного сельскохозяйственного сектора Австралии, где в некоторых районах вода стала товаром. Необходимость покупать воду на аукционах в маловодные годы представляет для фермеров чрезмерное финансовое бремя.

питьевой водой и санитарными услугами может потребоваться помощь в целях развития или гуманитарная помощь.

Группа исследователей Высшей школы государственной политики Назарбаев Университета в рамках данной программы работает над исследованием «Достижимость и доступность: применение социально-экономических, географических и популяционных критериев обслуживания к государственному, общественному, частному и гуманитарному финансированию коммунального водоснабжения и санитарных услуг». Результатом этого исследования будут политические рекомендации по оптимальному использованию ограниченных ресурсов в целях обеспечения чистой питьевой водой и санитарными услугами как можно большего количества людей. Совместное производство между разными участниками (государственные, частные организации и организации гражданского общества) повышает наличие ресурсов, и государство может предоставить качественные общественные услуги для граждан, например, чистую воду или санитарные услуги. Нормативная база должна быть стабильной и предсказуемой для частных игроков и организаций гражданского общества, особенно для тех, которые пытаются решать социально-экономические проблемы и проблемы в области общественного здравоохранения на самом низовом уровне.

Различные аспекты структурных реформ будут обсуждаться в ходе первой части вебинара. Участники могут представить предложения о продолжении исследований, создании профильного сообщества для обмена опытом, передовыми методами и извлечёнными уроками, а также выработать рекомендации для лиц, принимающих политические решения.

Вторая сессия

Институциональные реформы: ключ к увеличению инвестирования в водохозяйственный сектор

Спустя тридцать лет с начала политических и экономических преобразований, ключевые объекты водного хозяйства Центральной Азии (крупные и средние оросительные каналы, ГЭС, водохранилища, насосные станции) по большей части остаются в государственной собственности. Участники первого вебинара отметили центральную роль правительств в управлении и финансировании водохозяйственного сектора. Пандемия ещё больше подчеркнула роль государства: правительства выступили в качестве главных «распределителей капитала» во всём мире. Сборы за водопользование и налоги на воду, собираемые с потребителей (за сельскохозяйственное,

коммунальное или промышленное водопользование), также идут на поддержку и модернизацию крупных объектов водохозяйственной инфраструктуры через государственный бюджет. Крупные водохранилища, построенные государством (с минимальными издержками на амортизацию), тоже вносят вклад в обслуживание и модернизацию объектов водного хозяйства через государственный бюджет. В обозримом будущем частные инвестиции в крупную водохозяйственную инфраструктуру, скорее всего, останутся на том же скромном уровне из-за неликвидных рынков, низкой рентабельности и неопределённой правовой среды, а в случае с Афганистаном – из-за продолжительной нестабильности и сложившихся рисков в области безопасности. Ожидается, что в последующие годы объёмы прямых иностранных инвестиций и официальной помощи в целях развития сократятся вследствие кризиса.

Для обеспечения долгосрочной устойчивости и процветания региона крайне важным является предоставление государствам возможности закрыть бреши между инвестиционными потребностями и фактическим потенциалом их экономик. Ускорение институциональных реформ – непереносимое условие усиления возможности государства взять на себя бремя обслуживания и модернизации выходящей из строя водохозяйственной инфраструктуры (что является одной из причин низкой эффективности водоиспользования из-за высоких потерь) и оплаты эксплуатационных расходов в целях более эффективного распределения ресурсов, среди прочего.

Реформы, уходящие корнями в институциональное наследие и основанные на современной экономической науке

Водохозяйственный сектор Центральной Азии имеет богатое институциональное наследие: в течение трёх тысячелетий расположенные в оазисах государства осознавали решающее значение оросительных каналов для их процветания и даже самого выживания, и обращали самое пристальное внимание на их развитие, эксплуатацию и защиту. В последнем столетии водохозяйственный сектор оставался ключевым сектором экономики. На первом вебинаре докладчики подтвердили, что в советский период стабильная экономическая база гарантировала финансовую устойчивость водохозяйственного сектора Центральной Азии. Хотя сверхамбициозное централизованное планирование наносило серьёзный экологический ущерб, сам сектор выигрывал от достаточного финансирования и профессионального управления со стороны значительного количества квалифицированных специалистов и научных исследователей.

Университет Корвинуса использует, среди прочего, индекс «Blue Peace», разработанный аналитической компанией Economist Intelligence Unit, а также Индекс человеческого развития ООН, и моделирует эффект

институциональных реформ на водохозяйственный сектор стран Центральной Азии. Предварительные результаты показывают, что именно усиление возможностей государства оказывает наибольшее и положительное влияние на управление водными ресурсами. Развитие человеческого потенциала – инвестирование в образование и исследования – должно стать одним из первых шагов. С учётом сильной взаимозависимости между разными секторами экономики, инвестиции в начальное, среднее и высшее специальное образование в целом благоприятно сказывается на всех водозависимых секторах. Развитие наукоёмкого общества и экономики требует квалифицированных профессионалов в области государственного управления, которые понимают социально-экономические процессы и умеют адекватно на них реагировать. Применение современных средств государственного управления в управлении водными ресурсами может улучшить эффективность государственного участия в данном секторе.

Страны региона нуждаются в разработке более эффективных, инклюзивных экономических институтов, направленных на достижение экономической и финансовой устойчивости водохозяйственного сектора. Смена институтов – это очень сложный процесс, предполагающий перераспределение расходов и доходов, что может повредить деловым интересам. Необходимо разработать и осуществить институциональные реформы, которые уходят корнями в институциональное наследие и основываются на современной экономической науке. Институциональные реформы должны быть направлены на более эффективное распределение ресурсов, снижение операционных расходов и усиление прозрачности и подотчётности. Более открытые, инклюзивные институты будут равномерно распределять блага процветающего водохозяйственного сектора среди населения и способствовать постепенной передаче определённых задач от государственного сектора частным или коллективным участникам и гражданскому обществу.

Обмен передовыми методами и извлечёнными уроками, а также формирование профильного сообщества ускорит разработку институциональных реформ и гармонизацию государственной политики в области водных ресурсов между странами Центральной Азии. Такая гармонизация поможет в формировании и осуществлении скоординированных действий в ответ на общие проблемы (напр., изменение климата) и в создании прочной экономической основы для регионального сотрудничества по воде.

Участники обсудят важные институциональные реформы, способствующие более эффективному управлению водными ресурсами. Они могут также представить предложения о продолжении диалога на национальном и региональном уровнях с целью достижения экономической и финансовой устойчивости.