

## **Finanțarea și Gospodărirea Apei**

De JUDITH A. REES  
JAMES WIN PENNY  
și ALAN W HALL

**Parteneriatul Global al Apei  
Comitetul tehnic (TEC)**

**Parteneriatul Global al Apei (GWP)**, fondat în 1996, este o rețea internațională deschisă pentru toate organizațiile implicate în managementul resurselor de apă: instituții guvernamentale din țările dezvoltate sau în curs de dezvoltare, agenții ale ONU, bănci de dezvoltare bi și multi-laterale, asociații profesionale, institute de cercetare, organizații ne-guvernamentale și sectorul privat. GWP a fost creat pentru a cultiva Managementul Integrat al Resurselor de Apă (IWRM), care țintește să asigure dezvoltarea coordonată și managementul apei, terenului și a resurselor aflate în raport cu ele prin maximizarea bunăstării economice și sociale fără a compromite durabilitatea sistemelor vitale ale mediului.

GWP promovează IWRM prin crearea de forumuri la nivel global, regional și național, menite să susțină factorii implicați în implementarea practică a IWRM. Guvernarea Parteneriatului include și Comitetul Tehnic (TEC), un grup de profesioniști recunoscuți internațional și de oameni de știință calificați în diferite domenii ale gospodăririi apei. Acest comitet, ai cărui membri vin din diferite regiuni ale lumii, oferă suport tehnic și sfaturi pentru celelalte ramuri ale guvernării și pentru Parteneriat ca un întreg. TEC a fost însărcinat cu dezvoltarea unui cadru analitic pentru sectorul apei și cu propunerea de acțiuni care să promoveze un management durabil al resurselor de apă. TEC menține și deschide un canal cu GWP-urile regionale (RWP-uri) din toată lumea, pentru a înlesni aplicarea la nivel regional și național a IWRM. Președinții acestor RWP-uri participă la activitatea TEC.

Adoptarea și aplicarea IWRM la nivel mondial necesită schimbarea felului în care afacerea este condusă de către comunitatea internațională a resurselor de apă, în mod particular modul în care sunt făcute investițiile. Pentru a efectua schimbările de natură și de scop sunt necesare noi modalități de adresare a aspectelor conceptuale, globale și regionale și noi agende de implementare a acțiunilor.

Aceste serii, publicate de Secretariatul GWP din Stockholm au fost create pentru a disemina documentele scrise și întocmite de către TEC pentru a adresa agenda conceptuală. De asemenea, în aceste documente au fost adresate aspecte și sub-aspecte, precum înțelegerea și definiția IWRM, securitatea apei și a alimentelor, parteneriatul public-privat și apa ca un bun economic.

## **Finanțarea și Gospodărirea Apei**

© Parteneriatul Global al Apei

Toate drepturile sunt rezevate.  
Printat de Elanders în Molnlycke, Suedia 2008.

Utilizarea acestei publicații nu este permisă în scopul revinderii sau altor scopuri comerciale fără permisiunea scrisă a Parteneriatului Global al Apei. Fragmente din acest text pot fi reproduse cu permisiunea Parteneriatului Global al Apei. Rezultatele, interpretările și concluziile exprimate în această publicație sunt în întregime ale autorului și nu pot fi atribuite Parteneriatului Global al Apei, nici ca exprimări oficiale ale Comitetului Tehnic al Parteneriatului Global al Apei.

ISSN: 1652-5396

ISBN: 978-91-85321-70-4

***Finanțarea și Gospodărirea Apei***

---

Judith A. Rees, James Winpenney și Alan W Hall

Aprilie 2008

***Publicat de Parteneriatul Global al Apei***

## **REZUMAT**

Tradițional, în sectorul de apă, problemele de finanțare nu au fost bine conturate și sunt legate în cea mai mare parte de investițiile pentru alimentare. Această explicație nu mai este suficientă deoarece creșterea populației, urbanizarea, o mai mare bunăstare și o mai bună calitate a vieții pun resursele de apă sub stres tot mai mare. Adaugând amenințările referitoare la schimbările climatice, situația se deteriorează chiar mai mult.

Problemele legate de alimentare și structura financiară pentru furnizarea serviciilor domestice esențiale au fost puse în discuție în Raportul Camdessus în 2003<sup>1</sup> iar problema administrării solicitărilor a fost acoperită de raportul Gurria în 2006<sup>2</sup>. Aceste două lucrări de referință au inițiat o multitudine de interese în finanțarea apei. Oricum, acest lucru se axează în principal pe furnizarea de servicii și foarte puțin sunt acoperite problemele de finanțare pentru acoperirea gospodăririi resurselor de apă și sistemelor de guvernare care sunt critice pentru toți utilizatorii, precum și pentru protecția mediului.

Mulți comentatori au subliniat faptul că necesitățile financiare nu vor fi îndeplinite fără reforme majore în guvernarea apei. Prin îmbunătățirea guvernării apei se va îmbunătăți mediul pentru investiții deoarece riscurile comerciale și politice, vor fi înțelese și abordate mai bine.

Pe parcursul ultimilor cincisprezece ani, a fost dezvoltată o abordare integrată pentru managementul resurselor de apă (IWRM) deoarece mijloacele de gospodărire a apei holiste și durabile opresc luarea deciziilor fragmentate și doar

---

<sup>1</sup> Panoul Mondial privind Finanțarea Infrastructurii Apei, prezidat de Michael Camdessus. Acest raport "*Finanțarea Apei pentru Toți*" se află în referințele sub autorul său, Wimpenny (2003).

<sup>2</sup> Grupul de lucru privind "Finanțarea Apei pentru Toți", prezidat de către Angel Gurria. Acest raport "*Îmbunătățirea Accesului la Finanțare pentru Guvernele Locale și Finanțarea Apei pentru Agricultură*" este în trimiteri sub numele de autor, van Hofwegen (2006).

abordare generală din trecut legată de alimentare utilizează și face abuz de resursele de apă.

Există o legătură foarte strânsă între abordarea integrată, a bunei guvernări și finanțării a apei dar, până în prezent, nu au existat discuții despre această relație. Lucrarea își propune să reunească aceste direcții diferite, astfel încât să fie adoptată o abordare mai coordonată și coerentă privind finanțarea apei. Lucrarea se axează pe necesitatea de a găsi funcții ale resurselor de apă care sunt esențiale pentru securitate și durabilitate, precum și pentru necesitatea de a examina relația dintre diferitele structuri de guvernare și organizare în domeniu și capacitatea lor de a asigura finanțare pentru bunurile și serviciile esențiale.

## ***CUPRINS***

### Rezumat

1. Informații fundamentale, scop și abordări de bază
2. Rolurile și funcțiile finanțării
3. Guvernarea la nivele multiple
4. Finanțarea mai coerentă a apei
5. Concluzii

### Referințe



## ***1. INFORMAȚII FUNDAMENTALE, SCOP ȘI ABORDĂRI DE BAZĂ***

**Î**ncă de la publicarea Raportului Camdessus (2003) s-a scris foarte mult despre finanțarea apei. Astfel de scrieri s-au axat în cea mai mare parte pe problemele legate de asigurarea resurselor financiare și de structura financiară - cum se obține mai mult de la principalele surse de finanțare, cum cresc fondurile, de la ce surse, ce mecanisme inovatoare de finanțare ar putea fi lansate, și așa mai departe. De fapt, toate lucrările s-au axat pe finanțarea pentru serviciile private de apă, predominant alimentarea cu apă și canalizarea, precum și furnizarea infrastructurii rezistente. Camdessus s-a concentrat foarte mult asupra finanțării infrastructurii pentru apă și canalizare necesară pentru îndeplinirea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului (ODM) de a reduce la jumătate populația care nu are acces la apă, în condiții de siguranță și de servicii sanitare adecvate, până în anul 2015. Nevoile financiare din alte sectoare au fost recunoscute, așa cum a fost probabilitatea ca diferitele sectoare să necesite o abordare distinctă, cu soluții specifice sectorului. Cu toate acestea, lucrările în aceste domenii au fost mai lente pentru materializare, și a existat o neglijare a aspectelor inter-sectoriale, cum ar fi planificarea și alocarea de resurse sau protecția mediului, care sunt vitale pentru sănătatea pe termen lung a resurselor de bază și utilizarea lor pentru obiectivele de dezvoltare ulterioare.

Lucrarea ulterioară a Grupului de lucru Gurria privind Finanțarea Apei pentru Toți (2006) s-a dedicat din nou în cea mai mare parte a timpului pentru apă și canalizare, cu unele referințe la finanțarea apei pentru agricultură, precum și finanțarea necesară pentru gospodărirea resurselor de apă pentru a îndeplini ODM privind foametea. Grupul de lucru nu a luat în considerare nici un detaliu, în gama de servicii oferite de către sistemul de apă, precum și diferite funcții de management necesare pentru a le oferi, din care toate au cerințe de finanțare.

Revizuirea literaturii actuale în legătură cu finanțarea extinsă, nu există efectiv nimic care să adreseze o întrebare despre finanțarea gospodăririi apei și sistemului de guvernare care deservește întreaga gamă de utilizatori de apă. Aceasta este o omisiune critică, având în vedere scopurile multiple și natura hidrologică interconectată a resurselor. Grupul de lucru Gurria a făcut referire la „lucrări importante în egală măsură de îmbunătățiri ale finanțării în managementul bazinelor hidrografice” care sunt “temelia sectorului de apă și componenta cheie pentru a asigura că serviciile de apă sunt durabile” și nevoia de “finanțare inovativă la niveluri înalte” pentru gestionarea resurselor. Cu toate acestea, grupul de lucru nu a fost capabil să dezvolte astfel de lucrări și să adreseze întrebarea critică ce ar fi necesar pentru a finanța “liantul managerial” necesar să asigure că sectorul de apă funcționează eficient, ca un ansamblu integrat, capabil de a realiza dezvoltarea economică și de a îndeplini obiectivele de mediu și echitate într-o manieră durabilă.

Numeroși comentatori, inclusiv Camdessus și Gurria, au subliniat faptul că nevoile financiare ale sectorului nu vor fi îndeplinite fără reforme majore în guvernarea apei. De obicei, cu toate acestea, atenția se concentrează asupra îmbunătățirii managementului serviciilor specifice de utilizator, cel mai frecvent alimentarea cu apă și de servicii de salubritate, pentru a atrage finanțare suplimentară și pentru a asigura că serviciile sunt difuzate într-o manieră durabilă din punct de vedere financiar. Au existat puține dezbateri cu privire la relația dintre diferite finanțări și diferite structuri de guvernare și organizare, văzute deja în cadrul sectorului sau propuse ca parte a unui proces de reformă.

Problemele legate de finanțare, de asemenea, au avut tendința de a fi neglijate în literatura de specialitate privind guvernarea apei și reforma în domeniu.

Deliberările privind necesitatea unui management integrat al resurselor de apă (IWRM), descentralizarea sau mai multe sisteme de guvernare participativă au acordat relativ puțină atenție la ceea ce noile aranjamente instituționale ar putea implica pentru finanțarea apei.

### **Către o abordare mai holistă**

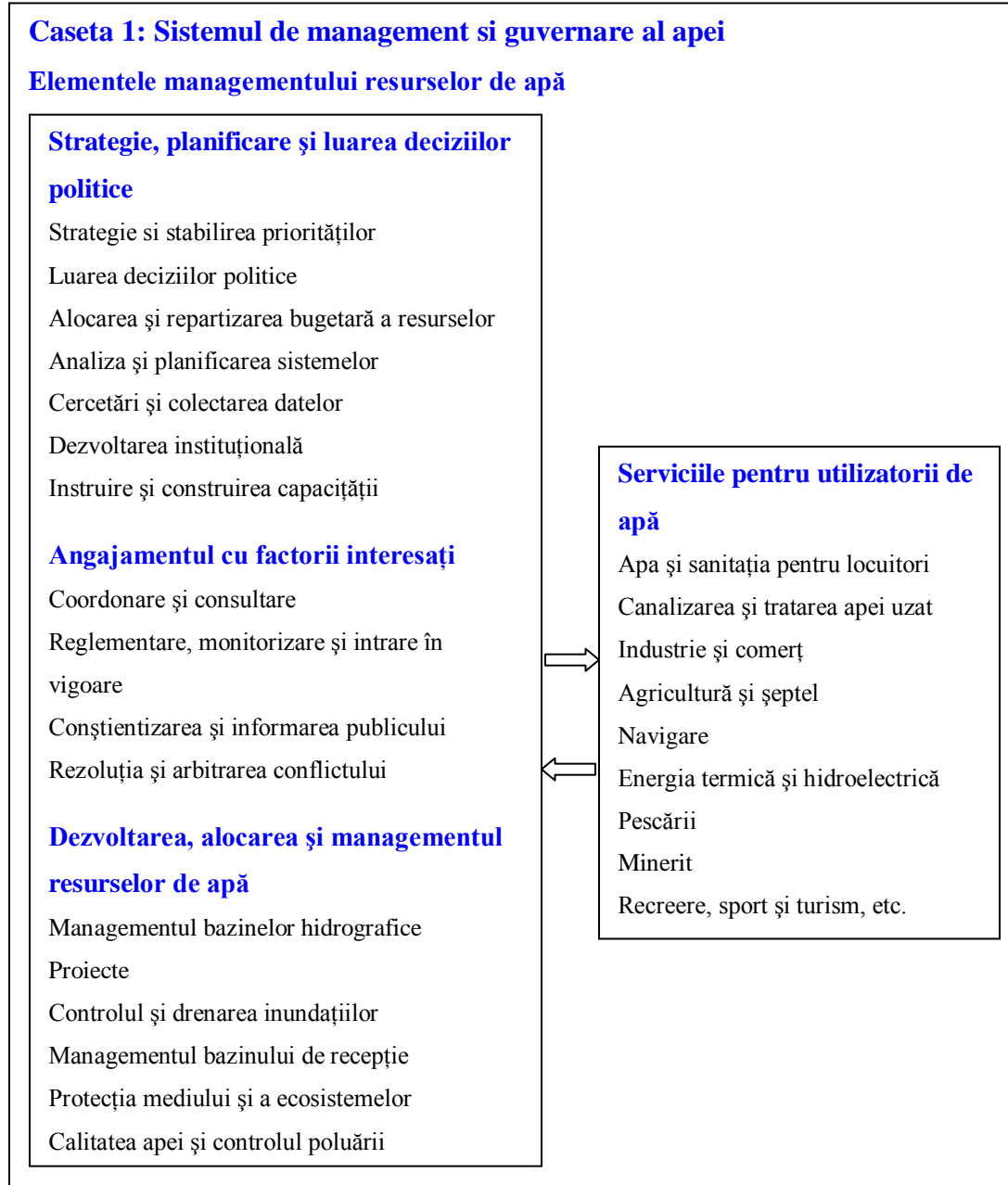
În această lucrare se va argumenta faptul că este esențială o abordare mai coordonată și coerentă pentru finanțarea apei în cazul în care necesitățile de apă ale milioaneilor de oameni urmeză să fie îndeplinite pe o bază durabilă. Aceasta se va axa pe doua teme legate între ele:

- finanțare tuturor funcțiilor managementului resurselor de apă necesare pentru a maximiza beneficiile durabile ale bazei resurselor de apă,
- examinarea posibilei relații dintre diferite structuri guvernamentale și organizaționale în acest sector, precum și capacitatea de a asigura finanțele necesare pentru furnizarea apei și serviciilor de apă esențiale.

Nu este intenția noastră de a cerceta cerințele financiare detaliate ale serviciilor specifice de apă pentru utilizatori (alimentare cu apă și canalizare, agricultură, industrie, hidroenergie, etc), cu excepția contextului de finanțare a guvernării apei și a sistemului de management. Caseta 1 arată distincția pe care trebuie să o facem între serviciile utilizatorului final și gama de funcții ale managementului și guvernării apei necesare pentru a se asigura că astfel de servicii pot fi furnizate într-un mod eficient, coordonat, echitabil și durabil. În această lucrare “managementul resurselor de apă” va fi folosit pentru a introduce toate elementele din partea stângă a Casetei 1. Trebuie remarcat faptul că aceasta include cheltuielile pentru infrastructură și lucrările impuse în furnizarea de bunuri publice (de exemplu, control inundațiilor, protecția bazinelor hidrografice, regularizarea unui râu), precum și pentru dezvoltarea instituțională și serviciile integratoare de bază, cum ar fi colectarea de date hidrologice, analiza și planificarea sistemelor.

În analiza managementului resurselor de apă punctul de pornire va fi reprezentat de rolurilor guvernării și de funcțiile operaționale necesare pentru a:

- asigura că baza resurselor de apă poate oferi gama produselor și serviciilor de apă necesare pentru dezvoltarea socială și economică și pentru durabilitatea mediului înconjurător,



- reduce (sau adapează) dezavantajele (externalitățile) pericolelor legate de apă, boli, poluare și o serie de alte efecte, iar utilizatorii pot să se impună

asupra altora în cadrul sistemului de apă și teren interdependente din punct de vedere fizic.

- alocă resursele de apă și serviciile, împreună cu capitalul uman și financiar asociat, într-o manieră eficientă, echitabilă și durabilă din punct de vedere al mediului.

În timp ce se pune accentul pe gospodărirea resurselor de apă nu este posibil să se ignore serviciile utilizatorului final. Activitățile furnizorilor de servicii vor avea în mod inevitabil implicații profunde pentru gospodărirea resurselor de apă; un exemplu evident fiind impactul serviciilor de sanitație și industriei asupra controlului poluării apei, altul fiind modul în care politicile de preț vor afecta cerințele de servicii și, astfel, presiunile asupra resurselor de bază. În plus, dat fiind faptul că este insuficient capitalul financiar, cheltuielile pentru serviciile de apă ar putea limita disponibilitățile de finanțare pentru funcțiile managementului resurselor de apă. Mai mult, structurile de organizare / guvernare dezvoltate pentru serviciile specifice ale utilizatorului final pot afecta sursele potențiale ale finanțelor disponibile pentru elementele managementului resurselor de apă; agențiile cu scopuri multiple la scară largă nu ar putea avea, de exemplu, oportunități de subvenții disponibile față de entitățile cu un singur scop. Prin urmare, serviciile pentru utilizatorii de apă trebuie să fie luate în considerare în orice încercare de a dezvolta o abordare mai holistă, integrată pentru finanțarea întregului sistem de guvernare și de management al apei.

Atunci când vorbim despre o abordare mai holistă pentru finanțarea apei nu sugerăm faptul că alocările financiare ar trebui să aibă loc printr-un exercițiu birocratic major care caută și în mod inevitabil nu reușește să coordoneze totul. Mai degrabă, este văzut ca un proces care să ia în considerare întreaga gamă de funcții esențiale integratoare și serviciile de apă care necesită finanțare; analizează ce surse financiare ar putea fi disponibile pentru fiecare funcție și serviciu; încearcă să se asigure că cea mai adecvată sursă este utilizată pentru fiecare scop;

și evaluează acordurile/reformele instituționale necesare pentru creșterea fluxurilor financiare. În cele mai multe țări în curs de dezvoltare (și unele dezvoltate) multe funcții vitale ale managementului resurselor de apă - cum ar fi managementul bazinului de recepție, analiza și planificarea sistemelor, protecția împotriva inundațiilor, cercetări, monitorizarea hidrologică și a performanței, sensibilizarea publicului, consultarea factorilor interesați și construirea capacității instituționale - sunt neglijate și nefinanțate. Neglijența lor continuă este nedurabilă în termenii mediului de dezvoltare socio-economică.

Finanțarea trebuie să fie recunoscută ca un element critic în reformele de guvernare sectoriale care sunt susținute pe scară largă pentru a îndeplini Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului și pentru a asigura pe termen lung sănătatea bazei resurselor de apă.. În 2002, Summit-ul Mondial privind Dezvoltarea Durabilă (WSSD) a solicitat pregătirea IWRM și a Planurilor de Eficiență a Apei. Din păcate, puține dintre planurile IWRM completate au luat în considerare modul în care sistemele de guvernare și gospodărire a apei urmează să fie finanțate; într-adevăr, unele nu menționau de finanțarea tuturor (Biswas 2005). Este adevărat că există planuri care fac apel la investițiile la scară largă pentru infrastructură și menționează necesitatea de a mobiliza în continuare resursele financiare (GWP Africa de Est și alții, 2007), dar nu este evidentă conștientizarea legăturii dintre guvernare și finanțare. Apelul pentru mai mulți bani pentru infrastructură se face, în general, fără legătură cu crearea unui mediu politic de susținere a mediului și a unor instituții viabile care pot atrage și canaliza sumele mari de bani solicitate. Planurile sunt, de obicei, necomunicative privind cine ar trebui să crească fondurile, pentru ce scopuri și cine este responsabil pentru returnarea costurilor. Astfel, o oportunitate a fost pierdută în realizarea unei legături critice dintre investițiile pentru infrastructură și investițiile de un alt tip în reforma politică, instituții și practici de management necorespunzătoare și a necesitat realizarea unor investiții reale și de lungă durată în serviciile de apă.

IWRM este conceput pentru a aborda problemele care apar în urma utilizării necoordonate și competitive a resurselor de apă. Acesta nu va fi capabil de a face acest lucru, dacă nu sunt luate în considerare problemele de finanțare, cu aranjamentele instituționale și financiare pentru funcțiile integratoare, planificate și a fi puse în aplicare împreună. IWRM ar trebui, de asemenea, să recunoască faptul că problemele de apă nu pot fi rezolvate numai de investițiile în sectorul apei. Examinarea ar trebui să acorde atenție modulului în care finanțarea din alte sectoare - cum ar fi forestiere, de locuințe și de planificare sau agricultură - ar putea reduce presiunile asupra sistemului de apă. Reformele de guvernare nu au doar costuri de implementare pe termen lung, dar poate, de asemenea, modifica accesul la, și au capacitatea de a atrage, diferite tipuri de finanțare. Odată ce finanțarea devine încorporată în cadrul reformei de guvernare IWRM poate deveni un element cheie pentru soluționarea problemelor chinuitoare din sectorul de apă.

### **Guvernarea și finanțarea**

Accentul pus pe relația dintre guvernare și finanțare nu este, desigur, o noutate. Panoul Camdessus a declarat clar că creșterea fluxurilor financiare “nu va realiza nimic fără existența unui efort fără precedent pentru a reforma modul în care întreaga lume abordează problema apei”. Aceasta nu ar avea nici un sens pentru că pur și simplu investirea de noi bani într-un management și o guvernare vechi nu va reuși să ofere soluții durabile pe termen lung. Nu se va întâmpla, deoarece, fără o bună guvernare și fără o capacitate de a absorbi, de a folosi fonduri în mod eficient și de a rambursa împrumuturile, nu vor fi atrase finanțe de către acest sector. Într-adevăr, primul set de propuneri ale Panoului a fost în esență, despre buna guvernare, responsabilitate, participare, descentralizare și transparență, și era evident că modificările făcute în metoda de guvernare vor necesita schimbări corespunzătoare în cadrul arhitecturii financiare. Relația dintre guvernare și finanțare a fost de asemenea, explorată de către Grupul de lucru Gurria, în mare măsură în contextul descentralizării și delegării funcțiilor și responsabilităților pentru guvernele locale. Este clar că o astfel de delegare va fi ineficientă fără a se

acorda atenție creșterii capacității guvernelor locale de a crește veniturile. Cu toate acestea, nici Camdessus, nici Gurria, nu s-au adresat instituțiilor pentru gospodărirea resurselor de apă, nici nu au explorat implicațiile finanțării care decurg din diferite acorduri guvernamentale. Noi considerăm „guvernarea” nu doar pentru a exprima puterea, autoritatea și controlul, ci și relația dintre stat și alt tipuri de actori și instituții.

Spre deosebire de cele mai multe lucrări anterioare despre finanțarea apei, această lucrare va lua în considerare perspectiva cererii, concentrându-se asupra funcțiilor care urmează să fie finanțate și cine poate (sau ar trebui) să crească fondurile. Prin punerea accentului asupra cine se întreabă, devine clar că este imposibil să se despartă finanțarea de guvernare și înțelegerile instituționale pentru a gestiona sectorul de apă. Separarea responsabilităților și funcțiilor dintre organizații și instituții la diferite scări geografice va afecta în mod inevitabil atât pe cei care cresc fondurile necesare cât și capacitatea de a atrage și de a absorbi fluxurile financiare.

Nu există nici o schiță de organizare pentru sectorul de apă, iar regimul de guvernare este, de obicei, unicul produs al interacțiunii dintre istorie, geografie, politică, condiții socio-economice și relațiile de putere. Cu toate acestea, atunci când se angajează în reforma instituțională se pare că important este ca implicațiile finanțării să fie înțelese. Reformele de gestionare, cum ar fi descentralizarea, pot fi foarte dorite din mai multe motive, dar acestea nu pot fi dorite pentru atragerea nivelului și tipului de finanțare necesară. Modificările managementului și guvernării, de obicei, necesită să fie însoțite de alte modificări, pentru a asigura majorarea fluxurilor financiare.

### **Structura lucrării**

După o scurtă reamintire despre gama de surse de finanțare foarte limitate, disponibile pentru finanțarea durabilă a sectorului, atenția se va concentra asupra rolurilor guvernării și funcțiilor operaționale care trebuie să fie susținute pentru a



asigura o dezvoltare eficientă, echitabilă și durabilă a resurselor. Examinarea va fi acordată caracteristicilor socio-economice și politice ale acestor funcții și roluri care ajuta la determinarea surselor de finanțare fezabile și mecanismelor de finanțare.

Discuția va trece apoi la adresarea întrebării despre separarea corespunzătoare a muncii și despre responsabilitatea financiară dintre guvern la diferite niveluri, actorii sectorului privat și toate tipurile, instituțiile de piață, comunități și organizații și instituții ale societății civile. Managementul sectorului de apă trebuie să fie un sistem de guvernare pe mai multe niveluri, dar există modele foarte diferite de management care determină cine ce face în cadrul structurii generale; fiecare dintre aceste modele are implicații financiare. Este cunoscut faptul că reforma de guvernare este de o importanță crucială pentru soluționarea multor probleme în acest sector, dar în procesul de reformă este vital ca anumite condiții să fie create pentru a permite noilor instituții să atragă, absoarbă și să susțină fluxurile financiare necesare.

La sfârșit, lucrarea va lua în considerare unele dintre principiile cheie și aspectele implicate în dezvoltarea unei abordări mai coerente pentru finanțarea apei pentru managementul și guvernarea apei.

## 2. ROLURILE ȘI FUNCȚIILE FINANȚĂRII

**A**tunci când este vorba de finanțarea sectorului de apă nu există magie.

Realitatea este că există doar trei surse esențiale de finanțare:

- Taxele de la utilizatori sau beneficiari. Acestea pot fi fie în numerar sau prin donații materiale sau forță de muncă. Plățile efectuate de unii utilizatori ar putea fi folosite pentru alte subvenții.
- Bugetele guvernamentale provenite de la impozitare sau din vânzarea resurselor, bunurilor și serviciilor din proprietatea statului.
- Burse și ajutoare de la agenții donatoare, ONG-uri și instituții caritabile.

Finanțele pentru investiții pot fi crescute prin intermediul unor împrumuturi - comerciale, locale sau internaționale, inclusiv de la instituții financiare internaționale (IFIs) - sau de la factorii interesați, dar împrumuturile trebuie, desigur, rambursate, iar investitorii vor solicita dividende și / sau vor aștepta creșterea valorii acțiunilor lor. Cu excepția cazului în care cele trei surse de finanțare esențiale pot menține rambursările de împrumut și pot genera o rată rezonabilă de returnare de capital, fondurile pentru investiții vor seca.

Aceasta nu înseamnă că toate investițiile trebuie să realizeze un nivel rezonabil de returnare de capital. Unele investiții vitale, cum ar fi monitorizarea hidrologică și analiza sistemelor pot avea o capacitate foarte limitată de a genera venituri în timp ce altele pot furniza rambursarea prin intermediul dezvoltării economice și sociale pe termen lung, mai degrabă decât prin intermediul returnărilor financiare directe. Ce contează este faptul că avantajele care rezultă din astfel de investiții sunt reale și recunoscute, iar una din sursele de finanțare esențiale este dispusă și capabilă să suporte costurile implicate. Experiența Deceniului Apei din anii 1980 prezintă

problemele financiare care pot apărea atunci când au loc împrumuturi și creditări ireponsabile fără a se asigura că nu sunt realiste mijloacele de rambursare a împrumutului.

### **Diversitatea rolurilor guvernării și funcțiilor operaționale**

Guvernarea multi-scop și resursele naturale interconectate din punct de vedere hidrologic presupun multe funcții pentru a furniza servicii eficiente, echitabile și durabile. Apa este văzută predominant ca o responsabilitate a sectorului public, dar acest lucru nu înseamnă neapărat că organismele guvernamentale ar trebui, sau poate într-adevăr, finanța orice. Primul pas în stabilirea unei separări a muncii și a responsabilităților financiare dintre diferiți actori potențiali și instituții este de a clarifica rolurile guvernului și funcțiile operaționale necesare pentru a gospodări resursele de apă și a livra serviciile de apă.

Cel mai simplu spus, există șapte roluri cheie pe care instituțiile și organizațiile trebuie să le îndeplinească:

1. Planificarea politicilor strategice pentru apă și sectoarele conexe, dezvoltarea mediului de împuternicire și de reglementare, stabilirea priorităților sociale și de dezvoltare.
2. Dreptul de proprietate asupra resurselor, utilizarea drepturilor și activelor infrastructurale.
3. Alocarea resurselor și bugetului - teren, apă, capital financiar și resurse umane.
4. Regulamentarea și monitorizarea utilizatorilor de apă și a furnizorilor de servicii, controlul externalităților și al altor forme de eșecuri pe piață.

5. Coordonarea și consultarea dintre actori și de-a lungul granițelor juridictionale.
6. Rezolvarea și arbitrarea conflictelor - rezolvă conflictele de interese dintre utilizatorii individuali de apă, domeniile de cerere, diferite jurisdicții politice, localități geografice și grupuri socio-culturale cu diferite sisteme de valoare.
7. Funcții operaționale - acestea includ colectarea datelor hidrologice și analiza sistemelor, dezvoltarea resurselor, managementul bazinului de captare, livrarea apei vrac, tratarea apei și livrarea către utilizatorii finali, colectarea apelor reziduale, tratare, eliminare sau re folosirea, facturare și colectarea veniturilor, drenarea și protecția împotriva inundațiilor, controlul poluării și protecția ecosistemului, instruire și construirea capacității.

Aceste funcții și roluri au diferite caracteristici economice și financiare care afectează pe cei care le poate oferi, capacitatea de a atrage fonduri și surse posibile de finanțare. Semnificația lor socio-politică se modifică în timp și variază de la o țară la alta; astfel de schimbări induc idei despre cine sau ce instituție ar trebui să întreprindă fiecare rol.

Din primele șase roluri doar elaborarea politicilor strategice este fără echivoc o chestiune de guvern, deși chiar aici, alții vor avea o intrare. “Rețelele construiesc în jurul guvernului ministere oficiale, responsabile pentru un domeniu politic, iar prin intermediul acestor rețele politica poate fi formulată și implementată” (Leach și alții, 2007, p. 9, Marsh Rodos 1992, Smith 2000) . În anumite condiții, toate celelalte roluri ar putea fi (și în unele țări sunt deja) parțial întreprinse de către actorii societății private și civile, piețe sau instituții sociale.

Dreptul de proprietate este o problemă extrem de controversată politic. Aproape toate țările resping ideea că resursele ar putea fi deținute din interese private, dar această idee nu înseamnă neapărat că folosirea drepturile și activelor de

infrastructură trebuie să fie, de asemenea, deținute la nivel public. Nici nu trebuie neapărat ca proprietarul să livreze servicii care decurge din active. Clarificarea dreptului de proprietate este vitală pentru alocarea eficientă a apei și pentru atragerea de investiții de capital în investiții pentru infrastructură și renovare.

Alocarea bugetelor publice este un rol necesar al guvernelor naționale, regionale sau locale. Cu toate acestea, alocarea resurselor poate avea loc și în piețe, la scări spațiale mici și ar putea fi efectuată folosind sistemele decizionale participative. De asemenea, reglementarea și monitorizarea, **while normally a public sector matter**, poate implica în mod variat auto-reglementarea (acum din ce în ce mai comună în domeniul mediului), actorii societății civile (grupuri locale sau organizații de consumatori care monitorizează furnizorii de servicii și utilizează cotele de nivel și tehnicile de simulare) și instituțiile sociale (obiceiuri, convenții, reguli de comportament). La scară locală, coordonarea, consultarea, rezolvarea și arbitrarea conflictelor se pot realiza prin intermediul instituțiilor comunitare (Ostrom 1990).

Funcțiile operaționale adoptă o gamă largă de activități economice de multe tipuri. Unele, de exemplu, nu sunt în mod direct câștiguri de venituri, iar altele sunt monopoli naturale. Altele încă expun economii de scară și nu pot fi preluate în mod eficient la o scară spațială sau un nivel tehnologic, care realizează furnizarea și finanțarea unei opțiuni realiste bazată pe comunitate. Acest lucru ridică întrebarea până unde este fezabilă „separarea” funcțională pentru a permite diferiților actori să întreprindă sarcini prin care ei au un avantaj comparativ și să exploateze capacitatea lor de finanțare. În sectorul de apă deseori s-a pretins faptul că două caracteristici restrâng sfera de separare:

- existența economiilor de scară și de scop
- hidrologia interconectată și natura multi-scop a resurselor.

Există, fără îndoială, economiile de scară în unele funcții, cel mai evident în planificarea resurselor de apă, dezvoltarea alimentării cu apă și livrarea, dar dovezile pentru economiile de scop par mai limitate (Rees 2006). În cazul în care economiile de scară și de scop sunt mici, separarea funcțională poate fi fezabilă, fără atragerea unor pierderi semnificative ale eficienței de operare. De asemenea, realitatea conectivității hidrologice din cadrul bazinelor hidrografice nu înseamnă că o autoritate, cu limite hidrologice determinate, ar trebui să îndeplinească toate rolurile și funcțiile. Într-adevăr, un astfel de aranjament ar merge împotriva unuia dintre principiile de bază ale proiectării instituționale prin care operatorii nu trebuie să stabilească prioritățile politice și să se autoreglementeze. Caseta 2 ilustrează acest punct cu referire la Anglia și Țara Galilor.

Având în vedere faptul că guvernele, de obicei, au resurse de capital financiar și umane limitate pe care sunt în măsură să le acorde sectorului de apă, aceasta face posibilă exploatarea resursele de la alți factori implicați, acolo unde este posibil. O abordare mai coordonată pentru finanțare ar trebui să ia în considerare scopul separării funcționale, alături de reformele care ar putea fi implicate (plus construirea capacităților necesare) pentru a permite actorilor privați, piețelor sau instituțiilor sociale să funcționeze cu succes. Orice alte decizii în legătură cu separarea funcțională ar trebui să fie luate asigurând capacitatea umană suficientă pentru a permite separarea unităților. Mai mult decât atât, există condițiile în care de fapt, separarea poate reduce opțiunile de finanțare și poate crește costurile de capital. Chiar dacă toate oportunitățile sunt luate pentru a implica alți actori iar bugetele non-publice în finanțarea sectorului, ar putea rămâne domenii largi în care responsabilitatea publică și finanțarea ar fi opțiuni fezabile doar din punct de vedere economic sau politic. Există patru motive majore pentru care acest lucru ar trebui să fie așa, care vor fi abordate în următoarea secțiune. Deși aceste motive sugerează cu tărie necesitatea unor contribuții financiare semnificative de la bugetul de stat, acestea nu exclud posibilitatea finanțării suplimentare din alte surse, care va fi, de asemenea, studiată.

## Caseta 2: Autoritățile Regionale pentru Apă în Anglia și Țara Galilor

În conformitate cu Legea Apelor din 1973 peste 1400 organisme publice separate responsabile de unele aspecte ale gospodăririi apelor au fost desființate și în locul lor au fost create zece agenții cu scopuri multiple, Autoritățile Regionale pentru Apă (RWA). Acestea au fost organizații “expert” cu granițele stabilite din punct de vedere hidrologic și cu responsabilități pentru toate aspectele legate de managementul domeniului de-a lungul lanțului de aprovizionare cu apă, de la dezvoltarea sursei, managementul bazinului de captare și livrarea apei la colectarea și tratarea apei reziduale. De asemenea, acestea au fost responsabile pentru autorizarea captării apei, controlul poluării și calitatea apei fluviului, drenare și managementul inundațiilor, pescuit și navigație.

Logica din spatele reformei administrative se referă la faptul că productivitatea resurselor și furnizarea coordonată a serviciilor de apă ar putea apărea doar dacă un organism a avut responsabilitate totală. Până în 1983 a fost menținută pretenția controlului reprezentanților democratici deoarece majoritatea membrilor Autorității au fost delegați din guverne locale, dar acestea au fost înlocuite cu departamente mici numite de guvernul central. Guvernul Național a reglementat unele aspecte ale activității RWA, legate în mare parte cu standardele tehnice și de servicii, de limitele de împrumut și de ratele de returnare a capitalului, dar rămân acelea cu un grad considerabil de autonomie pentru a determina practicile de operare și prioritățile de finanțare. Orice conflict de interes a fost mediat într-o manieră non-transparentă, cu rezultate determinate de relațiile din cadrul agențiilor.

Au apărut probleme **classic poacher-gamekeeper**. Nu numai că au fost RWA sau principalii utilizatori ai resurselor de apă disponibile, dar de asemenea au reglementat noțiunile pentru toți ceilalți utilizatori, inclusiv principalele sectoare industriale; instalațiile lor de epurare a apelor reziduale au fost principala sursă de poluare a râului și în continuare s-au regularizat, precum și toate celelalte descărcări ale apelor uzate și eluenților. Monopolul total s-a bucurat de faptul că RWAs a devenit o problemă critică atunci când guvernul Thatcher a propus privatizarea lor în totalitate, inclusiv dând sectorului privat dreptul de proprietate asupra resurselor.

În urma opoziției publicului și, probabil, mai important, intereselor de afaceri, a avut loc separarea funcțională. Au fost create companii pentru apă și canalizare și au fost vândute factorilor interesați, dar alocarea de resurse, calitatea apei râului, managementul bazinului de captare, controlul inundațiilor și într-adevăr toate celelalte funcții ale bazinului hidrografic au fost reținute în sectorul public, sub Autoritatea Națională a Râurilor (NRA), acum parte din Agenția de Protecție a Mediului. NRA a reglementat captarea apei și eliminarea deșeurilor de la companiile private de apă, a fost creat un reglementator economic separat (Ofwat) pentru a regulariza performanța lor economică, inclusiv protecția consumatorilor de abuzul monopolului și un Inspectorat de monitorizare a calității apei potabile; cu alte cuvinte a existat separarea de reglementare.

### **Caracteristicile funcționale și nevoia pentru finanțarea publică**

#### ***Bunuri Publice***

Este larg acceptată viziunea că bunurile sau serviciile publice trebuie să fie furnizate și finanțate de stat. Definite pur și simplu există servicii furnizate pentru a beneficia comunitățile (sau o economie în ansamblu) mai degrabă decât persoanele fizice. Argumentul pentru finanțarea publică este că, din moment ce beneficiile sunt distribuite la nivel colectiv nu ar fi posibil să încarce beneficiarii direct, prin taxele de utilizatori. Ulterior s-a argumentat că împrumuturile comerciale sau capitalul de dividende nu pot fi atrase pur și simplu deoarece ar fi imposibil să se refacă costurile de investiții în lipsa capacității de a taxa beneficiarii.

În ciuda faptului că conceptul bunului public se bucură de o întrebuințare largă, are elemente de ambiguitate. Există diferite noțiuni despre ceea ce constituie bunurile publice și diferențele dacă acestea trebuie să fie finanțate prin subvenții de la fonduri publice. Din perspectiva economică un bun public are două caracteristici:

- ***Non-exclusiv***. Odată ce este prevăzut, este imposibil să excluzi orice utilizator de la distribuirea beneficiilor sale. Acest lucru implică faptul că un



furnizor privat ar fi în imposibilitatea de a pune în aplicare taxele de la utilizatori, așa-numita problemă a **free rider**.

- **Non-concurrent.** Utilizarea apei de către o singură persoană nu efectează cantitatea disponibilă pentru alții. Astfel, nu există nici un caz economic de taxare - utilizarea prețului pentru a raționaliza cantitatea serviciilor ar putea fi fără sens și ar avea drept rezultat utilizarea suboptimală.

Unele părți din sectorul de apă se califică în mod clar ca bunuri publice conform criteriilor economice. Elaborarea de politici și planificarea strategică, monitorizarea hidrologică, protecția resurselor, menținerea biodiversității zonelor umede și controlul inundațiilor sunt doar câteva exemple de funcții care îndeplinesc criteriile, și sunt servicii informaționale, participative și de coordonare care fac parte din procesul IWRM. Nu este ușor să concepi aceste funcții fiind finanțat din alte surse decât de la bugetele publice, cu excepția că s-a menționat mai devreme când acestea pot fi livrate la o scară mică de organizațiile comunității sau instituțiile sociale. Există, totuși, țări în care taxele alocate sau încasările sunt impuse majorității utilizatorilor de apă pentru a susține plata pentru astfel de funcții ale bunului public.

Cu toate acestea nu există în totdeauna cazul prin care că serviciile care îndeplinesc criteriile economice ale bunului public nu pot fi finanțate prin unele taxe de la utilizatori și nu pot atrage capital de investiții private în unele forme. Tratarea apelor uzate municipale și protecția surselor de apă sunt ambele bunuri publice, dar taxele și impozitele pot fi percepute - în aceste cazuri, nu de la beneficiarii colectivi ai unui mediu mai curat, ci de la generatorii care se află sub principiul “poluatorul plătește”.

De asemenea, protecția împotriva inundațiilor și protecția bazinelor de captare, care au caracteristici clare de bunuri publice, nu trebuie să fie finanțate exclusiv din subvenții publice. Taxele pentru protecția văilor inundabile și impozitele de

dezvoltare sunt posibile dacă guvernele locale sau autoritățile bazinului hidrografic au puterile și capacitățile adecvate pentru consolidarea colectării veniturilor. Mai degrabă, apar oportunități similare de finanțare pentru managementul bazinului de recepție, caz în care poate fi mai ieftin să plătești proprietarii de pământ pentru a schimba practici folosite în fermă și păduri decât poate fi înțeleasă tratarea costisitoare a apei poluate, subvențiile sau măsurile de protecție împotriva inundațiilor din aval.

Un alt model posibil de finanțare pentru bunurile publice apare dacă operatorii publici sau privați sunt multi-funcționali. Cu servicii „grupate” poate fi fezabil să se subvenționeze funcțiile bunurilor publice de la venituri profitabile care vin ca urmare a serviciilor. Deși subvențiile funcționale pot fi privite ca fiind ineficiente și că duc la apariția distorsiunilor în piața pentru bunuri și servicii, realitatea este că aceste subvenții sunt soluțiile pragmatice de finanțare care au fost larg utilizate în cele mai dezvoltate țări timp de decenii. Alimentarea cu apă a fost folosită în mod frecvent pentru a subvenționa astfel de bunuri publice, precum monitorizarea hidrologică, epurarea apelor reziduale, drenarea apei formate în urma furtunilor și protecția ecosistemului. Un exemplu de subvenție funcțională încrucișată a avut loc în Departamentele de Apă din Olanda, care este administrată de către consiliile părților interesate. Acestea finanțează pe deplin toate operațiunile care includ bunurile publice precum protecția împotriva inundațiilor, controlul poluării, tratarea apei uzate și managementul căilor navigabile interne de la taxele de poluare a apei bazate pe dimensiunea sau valoarea economică a proprietății. O caracteristică esențială este aceea că deciziile de finanțare se fac transparent cu implicarea activă a părților interesate.

Caseta 3 oferă un caz mai recent din Filipine unde o serie largă de taxe sunt folosite pentru a finanța atât bunurile cât și serviciile publice și private. Pentru astfel de autorități multi-funcționale pentru a lucra în mod eficient este nevoie ca acestea să fie structurate și împuternicite corespunzător, cu autonomie financiară suficientă și legitimitate publică.

### **Bunuri de calitate**

Bunurile și serviciile de calitate sunt cele pe care „societatea” consideră că persoanele fizice ar trebui să le dețină chiar dacă le refuză sau sunt în imposibilitatea de a plăti pentru ele. Ca și cu bunurile publice, beneficiarii nu pot fi taxați (cel puțin nu în totalitate) pentru serviciile pe care le primesc, deci există un puternic caz pentru care se sugerează că fondurile publice ar trebui folosite pentru a finanța, în mare parte, furnizarea lor. Aceasta ar include elementul de bun de calitate în dezvoltarea infrastructurii pentru gospodărirea resurselor de apă. Problema bunurilor de calitate este în mod clar importantă pentru acele țări în care milioane de oameni nu au acces la apă curată și serviciile sanitare de bază și în care comunitățile rurale nu au aprovizionarea necesară cu apă pentru a îmbunătăți productivitatea agricolă și pentru a reduce sărăcia și foametea. Oricum, în timp ce comunitatea internațională consideră că accesul la astfel de servicii de bază ar trebui furnizat, guvernele naționale nu pot pune în practică metodele, având în vedere mai multe cereri cu privire la resurse financiare limitate.

S-a argumentat faptul că, de obicei, cea mai eficientă modalitate de a trata problema bunurilor de valoare este aceea a subvențiilor orientate, plătite din bugetele publice pentru a adresa în mod special problema accesibilității pentru populația foarte săracă. De obicei, cu toate acestea, o practică mai obișnuită a fost aceea de a folosi argumentele bunurilor de valoare pentru a justifica subvențiile globale depuse pentru apă, canalizare și agricultura irigată. Așa cum este foarte bine cunoscut aceste beneficii sunt mai mult valoroase decât sărace. Important este că prin utilizarea fondurilor de furnizare a bunurilor de valoare către persoanele care își permit să plătească pentru ele nu înseamnă doar suma totală de finanțare disponibilă pentru gospodărirea resurselor de apă și funcțiile bunurilor publice reduse considerabil, ci, de asemenea, presiunile cerințelor privind resursele de apă de bază sunt exacerbate.

Există exemple de scheme de subvenții direcționate de tip ideal, cel mai mult citat fiind cazul chilian (Gurria 2006; Peña, Lurashi și Valenzuela 2004, Rees 2006),

unde utilizatorii individuali cu venituri mici plătesc un procent din costurile de furnizare, iar restul este asigurat de către guvernul național. Totuși, astfel de scheme necesită sisteme de securitate socială destul de sofisticate și administrarea bunurilor, condiții care nu se aplică în multe țări în curs de dezvoltare. O altă formă de subvenție pentru utilizatorii săraci este mult mai comună și mai ușor de aplicat; și anume de a folosi subvenții încrucișate de la alți utilizatori ai aceluiași servicii. În timp ce dintr-o perspectivă economică acestea creează distorsiuni de piață, subvențiile încrucișate pot fi o importantă sursă de finanțare pentru a reduce presiunea asupra bugetelor publice. În Africa de Sud, de exemplu, decizia a fost luată pentru a furniza gratuit gospodăriilor apă de bază pentru a evita ca oamenii săraci să recurgă la alimentările nesigure. Deși fondurile furnizate la nivel central sunt folosite pentru a acoperi costurile în multe municipii, în acelea care sunt mai puternice din punct de vedere economic sunt folosite subvenții încrucișate de la utilizatorii mai mari de apă, inclusiv industria (vezi Caseta 10 pentru detalii suplimentare despre regimul de finanțare în Africa de Sud).

### **Caseta 3: Autoritatea de Dezvoltare din Laguna de Bay, Filipine**

Laguna de Bay, aproape de Manila, este un lac mare de apă dulce, una dintre cele mai mari din Asia de Sud-Est. Este un loc tradițional de pescuit pentru populația locală și o sursă de apă pentru agricultură, utilizări comerciale și caznice. Aceasta contribuie la generarea energiei hidroelectrice printr-o centrală hidroelectrică cu acumulare prin pompare care furnizează rețeaua electrică din Luzon. Dezvoltarea industriei în bazinul de recepție, care acum alimentează o treime din producția de fabrică, a cauzat serioase probleme de poluare a lacului, care amenință industria de pescuit și alți utilizatori.

Autoritatea de Dezvoltare pentru Laguna din Lac (LLDA) a fost înființată în 1996 pentru a promova utilizarea echilibrată a apei lacului. Autoritatea are autoritate pentru protecția mediului și regenerare și este împuternicită să promoveze dezvoltarea durabilă și utilizarea apelor, pescuitul și zonele umede.

Este un organism independent, printr-un statut special, care nu beneficiază de fonduri de la bugetul național și se auto-susține prin intermediul taxele de mediu și de reglementare.

Sursele sale de venituri sunt după cum urmează:

- Comisionul de procesare pentru revizuirea și aprobarea planurilor.
- Taxe de beneficiu pentru utilizarea apei din lac pentru pescuit, recreere, în scop municipal, industrial, agricol, de navigabil și eliminarea deșeurilor.
- Taxe pentru compensarea daunelor produse lacului ca urmare a poluării apei. (LLDA operează un sistem de taxe de mediu pentru utilizatori, stabilit la un nivel care este un stimulent pentru firme ca să-și trateze apele uzate în loc să le elibereze netratate).
- **Fish pen, fish cage** și taxele aferente (aceasta este una dintre cele mai mari surse de venituri; licențele sunt eliberate celor mai înalți ofertanți pentru domenii specifice).
- Amenzi și sancțiuni pentru încălcarea normelor Autorității.
- Comisionul de procesare pentru verificări și autorizări.
- Taxe de descărcare și taxe pentru autorizarea transportului petrolului și altor produse petroliere pe Lac.
- Taxe de autorizare și verificare a feribotului.
- Taxe pentru servicii de laborator.
- Încasările de la producerea și vânzarea de pește etc, de la proiectele LLDA.
- Taxele pentru închirierea și managementul țărnelor.

LLDA a avut în vedere crearea unui fond de încredere cu venituri care pot fi folosite pentru finanțarea proiectelor de mediu și cele legate de resursele de apă. Există, de asemenea, propuneri pentru perceperea de taxe tuturor utilizatorilor care extrag apă și pentru crearea unei filiale a companiei care să implementeze dezvoltările și care ar avea mai multă libertate comercială și financiară.

*Sursa: Prezentarea suportului ADB pentru Camdessus Panel, Aprilie 2002.*

### **Prăbușirea pieței**

Funcționarea liberă a piețelor de sine nu va duce singură la „rezultate” de apă care sunt eficiente din punct de vedere economic sau în interesul public. Eșecurile pieței sunt foarte răspândite în domeniul apei. Bunurile publice și cele de valoare

sunt ele însele sursele eșecului de piață: altele includ piețe non-existente pentru unele servicii, existența universală a externalităților, monopolul natural, precum și nereprezentarea utilizatorilor ulteriori de apă (problema durabilității). Existența unor astfel de eșecuri poate conduce la viziunea că piețele și actorii privați nu au niciun rol în acest sector și că dreptul public la proprietate, gestionarea și reglementarea reprezintă doar răspunsul. Caracteristicile monopolului natural în livrarea apei și eliminarea apei uzate au fost utilizate, de exemplu, pentru a respinge furnizarea privată, dar nu există niciun motiv pentru care un serviciu public de monopol ar trebui să funcționeze mai bine decât unul particular. Trebuie remarcat faptul că „privat” înseamnă orice entitate non-guvernamentală, variind de la organizații caritabile mici și organizații comunitare pentru companiile private, ONG-uri internaționale și corporații transnaționale. De asemenea, operatorii publici pot fi și sunt finanțați prin finanțare privată.

Pentru ambii furnizori de servicii publice și private, monopolul natural este un argument pentru reglementarea prin acțiuni publice, nu pentru furnizarea publică sau finanțarea publică (Nickson și Franceys 2003). De asemenea, externalitățile și piețele inexistente necesită reglementări publice la scară spațială relevantă, dar nu înseamnă că sunt necesare furnizarea de servicii de către stat sau finanțarea de la bugetele publice. În plus, nici reglementarea de monopol natural, nici externalitățile nu trebuie să fie finanțate exclusiv din fonduri publice.

Există o serie de mecanisme prin care serviciul de „utilizator” de un fel sau altul poate suporta cel puțin o parte din costurile de reglementare (unele dintre acestea au fost deja menționate în secțiunea cu privire la bunuri publice):

- ***Taxe și impozitele de reglementare*** - acum este din ce în ce mai obișnuit pentru autoritățile de reglementare (sau guvernelor lor) de a recupera cheltuielile de la părțile reglementate. În Marea Britanie, de exemplu, reglementarea monopolului este finanțată din taxele percepute companiilor

private reglementate, în timp ce reglementarea extragerii apei și descărcările apelor uzate este finanțată în multe țări prin autorizarea taxelor și prețurilor.

- **Plățile pentru serviciile oferite de ecosisteme** - reglementarea mediilor și habitatelor care trebuie să fie conservate și gestionate pentru beneficiul alimentării cu apă, locuitorilor din văile inundabile și seriei de servicii din „aval” furnizate de fluxurile de mediu să poată fi finanțate prin scheme „victima plătește”. Furnizorii „din amonte” de servicii de mediu sunt plătiți să ofere acestora sau să se abțină de la practicile nocive pentru resurse și ecosisteme dependente. În Europa, de exemplu, fermierii sunt plătiți pentru o varietate de măsuri de administrare de mediu, inclusiv reducerea contaminării cu nitrați - acestea au fost de obicei prin subvenții directe de la bugetele publice. Cu toate acestea, utilizatorul plătește prin intermediul impozitelor pe facturile de apă, taxele de agrement sau pescuit, iar locuitorii văilor inundabile sunt toți posibili potențiali<sup>3</sup>.
- **Piețele de poluare** - piețele de poluare pot fi create în momentul în care reglementările de mediu stabilesc standarde pentru eliberarea poluanților apei, iar poluatorii care poate învinge standardele sunt autorizați să beneficieze de meritul lor prin vânzarea „drepturilor de poluare” excesive. În Chesapeake Bay, de exemplu, agricultorii care pot demonstra că și-au modificat practicile pentru a reduce emisiile de azot și din surse difuze pot să-și vândă „creditele de nutrienți” altor producători. Încurajările pentru reducerea poluării au fost astfel introduse în sistem, iar costurile de reducere sunt suportate de sectorul privat.

---

<sup>3</sup> În Franța există un exemplu de “victima plătește” fiind organizate în particular fără un sector public intermediar. Nestlé, un producător de apă minerală îmbuteliată, și-a cumpărat și reîmpădurit ferma și a compensat agricultorii care reduc poluarea cu nitrați și pesticide în cadrul bazinului de recepție al izvorului de apă minerală.

- **Taxele de poluare și costurile de extragere** - aceste costuri depășesc costurile de reglementare ale sistemelor de recuperare pentru a plăti din punct de vedere teoretic cel puțin pentru prejudiciile cauzate sau costurile de oportunitate pierdute ca urmare a descărcărilor apelor uzate sau captării apei. În realitate, deoarece estimarea costurilor este dificilă din punct de vedere teoretic și consumatoare de timp (costurile de tranzacție sunt mari), cele mai multe taxe sunt stabilite pentru a acoperi costurile de scheme pentru a se face îmbunătățiri de mediu, a se construi stații de epurare a apelor uzate și așa mai departe. De exemplu, cele mai multe țări din Europa Centrală și de Est și-au dezvoltat Fondurile de Mediu, obținute din taxele de poluare și de mediu și le-au alocat exclusiv pentru îmbunătățirea performanței de mediu. Astfel de scheme de „alocare” cresc sprijinul public pentru taxele de poluare, dar care sunt antipatizate de Ministerele de Finanțe, deoarece le submină capacitățile de a controla prioritățile de finanțare și datorită principiului că creșterea veniturilor și cheltuielile publice ar trebui să fie considerate separat în ceea ce privește luarea deciziilor.

Există multe precedente pentru aceste tipuri de taxe de utilizator sau scheme de comercializare care reduc povara externalităților de reglementare și alte eșecuri de piață asupra bugetelor publice. Nimeni nu pretinde că acestea sunt din punct de vedere politic ușor de introdus, interesele investite puternic se vor opune lor, iar sprijinul public va apărea doar în cazul în care agențiile de implementare sunt considerate a fi legitime, transparente, competente și incoruptibile. Acest lucru sugerează că reforma în administrația publică și construirea capacității vor necesita să însoțească orice încercări de a capta noi surse de finanțare. Cu toate acestea, alternativa încrederii depline asupra subvențiilor de la bugetele publice constă probabil în faptul că funcțiile importante de reglementare și de mediu sunt complet neglijate sau sunt sub-finanțate grosier.



***Factori politici și socio-culturali***

Bugetele publice continuă să fie folosite pentru a furniza bunuri și subvenționa bunurile și serviciile private, inclusiv alimentarea cu apă prin conducte și eliminarea apelor uzate din gospodăriile individuale, precum și furnizarea apei de irigare pentru fermierii individuali prin intermediul sistemelor manageriate. Luate împreună aceste servicii explică procentul mare din valoarea totală a subvențiilor de la bugetele publice care sunt direcționate în sectorul apei. Unele grupuri au obiecții ideologice cu privire la reducerea subvențiilor publice, folosirea crescută a taxelor de la utilizatori ca o sursă de venituri și implicarea întreprinderilor private care caută profit în furnizarea serviciilor esențiale pentru viață. Alții sprijină **status quo-ul** deoarece servește intereselor lor private; odată ce subvențiile au fost stabilite, este extrem de dificil să le elimini mai ales că cele mai multe au fost capturate de elitele politice puternice și de grupuri de interes.

Există totuși, posibilitatea implicării unor costuri mari dacă se fac subvenții inutile, ceea ce înseamnă că va continua dezechilibrul dintre finanțele publice disponibile și nevoi. Dacă creșterile de venituri nu sunt obținute de la cei capabili să plătească pentru serviciile pe care ei le primesc, există puține șanse de a aproviziona populația săracă nedeservită, asigurândă că baza resurselor de apă poate fi gospodărită pentru promovarea dezvoltării socio-economice și protecției tuturor utilizatorilor viitori care se bazează pe durabilitatea resurselor, mediului și ecosistemelor conexe. Este clar că subvențiile publice vor fi necesare în continuare; întrebarea critică este cine și ce funcții sau servicii ar trebui să primească.

Pentru alimentarea cu apă în zonele urbane și funcțiile de sanitație este dificil să se găsească motivele intelectuale convingătoare pentru care subvențiile nu ar trebui să devină cea mai mare parte a timpului autofinanțare, reducând treptat dependența de bugetul public, iar zonele urbane să fie capabile de a atrage împrumuturi, datorii sau finanțere prin vânzare de acțiuni. Există, desigur, bariere practice în calea realizării unor astfel de obiective în condițiile din lumea reală;

lipsa capacității administrative, dificultățile implicate în învingerea opoziției publice la creșterea ratelor, tendința pentru guverne de a interveni în creșterea veniturilor plusând în procesul de luare a deciziilor politice pe termen scurt și lipsa de stimulente pentru furnizori de a întreprinde procesul de reformă financiară, sunt doar patru dintre aceste bariere. Cu toate acestea, există exemple în care furnizorii sunt în evoluție de la dependența de bugetele publice către independența comercială și financiară. Un astfel de exemplu este prezentat în Caseta 4.

Pentru apa urbană și serviciile sanitare subvenționarea încrucișată este o opțiune, furnizată cu condiția ca aceasta să nu compromită durabilitatea financiară a furnizorilor. Cu toate acestea, poate exista necesitatea pentru unele subvenții publice continue pentru a face față capacității de plată a consumatorilor foarte săraci și extinderii serviciilor pentru zonele marginase. Există probabilitatea ca bugetele publice să fie nevoite să sprijine aprovizionare cu apă și sanitația pentru zonele rurale, așa cum acestea sunt puțin probabil să fie în măsură să recupereze mai mult decât o parte din costurile de investiții.

În aproape toate sistemele de irigare publice prețurile practicate pentru apă sunt sub nivelurile de recuperare a costurilor totale și de obicei doar o fracțiune din costurile periodice de operare și întreținere. Mulți agricultori, mici sau mari, nu plătesc costurile formale pentru apa lor. Nivelurile actuale scăzute de recuperare a costurilor de la sistemele de irigare publice au drept rezultat un ciclu vicios al lanțului construire-neglijare-reconstruire, care reduce bugetul și concediază alte părți ale sectorului de finanțare a apei. Subvențiile pentru irigare persistă din mai multe motive – ca parte din politicile de hrană ieftină și autoaprovizionare cu alimente, pentru a ajuta alinarea sărăciei din zonele rurale și subîntrebuințării, sau ca gesturi populiste de politicieni ambițioși. Ciclul vicios menționat mai sus este adesea asociat cu nivelurile sărăcicioase de servicii, cadrele birocratice exagerate și corupția la nivel scăzut, care îi face pe agricultori rezistenți la plata taxelor mai mari. Tarifele mai mari pentru apă sunt puțin probabile pentru a finanța serviciile

îmbunătățite, unde astfel de fluxuri de venituri se întorc la Trezorerie, iar agenția pentru irigare nu are nici un control asupra utilizării lor. Pentru astfel de motive, ne putem aștepta ca bugetele publice să continue să sprijine agricultura irigată. Există, totuși, un caz în persistarea eforturilor pentru a obține mai multe venituri de la utilizatori, în timp ce se consacră multe subvenții publice disponibile - și ajutor - de a sprijini modificările structurale majore în agricultura irigată și agricultura bazată pe ploi, cerute pentru următoarele generații, cel mai recent de către noua Evaluare Comprehensivă a Managementului Apei în Agricultură (Molden, ed. 2006). De asemenea, ar putea fi utilizată finanțarea de la stat pentru a atrage finanțe comerciale și echitate în contractele de inovare ale parteneriatelor.

Există, de asemenea, un caz de subvenții publice a ceea ce vor fi bunurile private în cazul investițiilor pentru infrastructură de dimensiuni mari. Această situație ar putea apărea în cazul în care investițiile nu sunt viabile din punct de vedere financiar în termenii veniturilor reduse primite, dar sunt viabile din punct de vedere economic în ceea ce privește avantajele economice, sociale sau de sănătate pentru comunități în ansamblu. Așa cum Hutton Haller (2004) a subliniat, evaluările proiectului pot subevalua în mod semnificativ investițiile pentru infrastructura apei dacă acestea neglijează faptul că multe beneficii nu se vor întoarce în sector, ci vor reveni în costuri reduse de sănătate, productivitate îmbunătățită a muncii și activitate economică mai mare.

#### **Caseta 4: Fonduri de Investiții pentru Dezvoltarea Urbană în Orașul Ho Chi Minh, Vietnam**

HIFU este o instituție financiară care aparține statului, coordonată de Comitetul Populației din Oraș. Acesta a fost înființat în 1997 ca o metodă de realizare a unei utilizări mai eficiente a bugetului de stat și pentru a mobiliza fondurile din alte surse pentru toate tipurile importante de infrastructură urbană. HIFU are capital echitabil de aproximativ 40 milioane dolari.

Orașul a alocat o parte din capitalul de stat către HIFU în scopul conversiei subvențiilor anterioare pentru infrastructura urbană în împrumuturi rambursabile în întregime, în conformitate cu politica oficială. Fondul a acordat împrumuturi pentru proiecte de curățenie, construirea și regenerarea urbană și a preluat administrarea Fondului de Minimalizare a Poluării Orașului. Prin **syndications** împrumut, HIFU a implicat alți creditori în finanțarea proiectelor de dezvoltare a infrastructurii, cu o medie de la 1 la 4. De asemenea a înființat o filială a Companiei de Investiții pentru Infrastructură pentru adunarea concesiilor de operare, BOT-uri, etc. HIFU a fost autorizat să ridice 127 de milioane de dolari SUA în obligațiuni municipale în 2003, repetate în 2004. Aceste obligațiuni oferă o finanțare stabilă pe termen lung la costuri accesibile, în termeni ajustați pentru o structură de maturitate a proiectelor de infrastructură.

Agenda HIFU-ului pentru viitor include lucrul cu parteneri financiari internaționali, dezvoltarea evaluării clienței, creșterea capacității de îndeplinire a standardelor internaționale – îmbunătățirea de avangardă a managementului național, contabilitate, transparență, autonomie și așa mai departe.

*Sursa: Prezentare de Giao Thi Yen la Conferința Internațională IADF privind Finanțarea Municipalităților și Guvernelor Sub-naționale, 2004.*

### 3. GUVERNAREA LA NIVELE MULTIPLE

**P**ână în acest punct lucrarea s-a concentrat pe roluri, funcții și servicii. Acum se concentrează pe transferurile actorilor și scara la care aceștia operează. Aceste două probleme interdependente afectează accesul la, precum și sursele de finanțare pentru apă.

#### **Diversitatea actorilor**

În mod tipic, responsabilitățile sectorului de apă sunt distribuite la multe și diferite agenții publice, care operează la diferite scări spațiale și cu caracteristici de organizare foarte diferite. Multe sunt ramuri ale guvernului; altele au un statut autonom. De asemenea, unele responsabilități sunt delegate intenționat, dar cel mai frecvent din greșeală, agenților din sectorul privat, variind de la companii multinaționale, prin intermediul ONG-urilor, organizațiilor comunitare și de caritate, la furnizorii individuali de apă. Organizațiile hibride, cum ar fi parteneriatele publice-private (PPP) sau parteneriatele tri-sectoriale care implică actori din societatea civilă, pot fi, de asemenea, implicate în sector, precum și intermediarii de specialitate în domeniul financiar sau dezvoltare. În plus, există zone funcționale și spațiale reglementate nu de către organizațiile formale specifice, ci de instituții din cadrul sistemului de guvernare, cum ar fi piețele, dreptul comun sau convențiile sociale.

În orice societate rețeaua de actori implicați în guvernarea apei va fi dezvoltată în timp și este puțin probabil să fie proiectată într-o manieră „fit for purpose”. Structurile de guvernare care rezultă variază mult între țări și în prezent este larg acceptat faptul că nu există nici un sistem „ideal” care să răspundă nevoilor și capacităților tuturor țărilor (Molden 2007, capitolul 15). Acest lucru implică

faptul că în mod clar nu există un plan valabil la scară universală pentru reforma structurală.

Pentru o abordare mai coerentă a finanțării apei sunt importante trei lucruri:

- guvernele care se angajează în reforma sectorială recunosc avantajele și dezavantajele financiare ale diferitelor modele de management sectorial,
- există o conștientizare a riscurilor, precum și a oportunităților, implicate în atragerea fondurilor nebugetare în acest sector, care ar putea avea mari implicații pentru guvernare. (De exemplu, poate exista un pericol ca finanțarea comercială privată, ajutorul străin și domeniile „cherry-pick” ale finanțării pentru dezvoltare, proiectele și organizațiile care pot fi sigure și auto-finanțarea, să lase capitalul public să învingă cu altceva, dar fără subvenții încrucișate sau oportunități de comasare a riscului),
- este dezvoltată o strategie de finanțare pentru a se asigura că sursele corespunzătoare de finanțare sunt angajate pentru diferite funcții de gospodărire a apei și pentru diversitatea actorilor din sector.

### ***Modele de gospodărire și finanțare a sectorului apă***

Dezbaterile curente despre structurile de management și de guvernare s-au concentrat pe trei probleme legate între ele:

- posibilitatea de a alege între controlul centralizat și delegarea competenței și responsabilităților la „cea mai mică și corespunzătoare scară de luare a deciziilor”,
- măsura în care structurile de guvernare ar trebui să reflecte necesitatea de a manageria resursele de apă și ecosistemele adiacente la o scară hidrologică relevantă (de obicei sunt luate în considerare bazinele hidrologice), mai

degrabă decât modul în care oamenii aleg să își organizeze economia, interacțiunile sociale și procesele politice,

- rolul și posibilitatea de a promova aranjamentele parteneriatului PPP (parteneriate publice private) sau terți cu societatea civilă.

Preocupările noastre nu sunt asupra aspectelor bune sau erorilor diferitelor modele, ci asupra implicațiilor pentru finanțarea sectorului.

### ***Centralizare, descentralizare și delegare***

Deși a existat o mișcare larg răspândită pentru guvernele centrale de a transmite responsabilitatea pentru funcțiile și serviciile sectorului de apă la nivelurile inferioare guvernului sau agențiilor specializate, cel mai obișnuit model de finanțare este în continuare prin care guvernul central este „controlor” și distribuitor de fonduri disponibile. O mare parte din finanțare (veniturile fiscale, ajutor străin din granturi sau împrumuturi delicate, venituri din obligațiuni emise, etc.) sunt canalizate prin Trezoreria Națională. În plus, în unele țări, veniturile acumulate la nivelul administrației locale și ale altor furnizorii de servicii pentru apă și provenite din vânzarea apei și din taxele de mediu pot fi returnate guvernului central.

Această situație are următoarele avantaje:

- alocarea bugetului poate reflecta prioritățile naționale și poate promova echitatea dintre secțiunile mai sărace ale comunității sau regiuni ale țării,
- împrumuturile pot fi strâns legate de capacitatea financiară națională,
- împrumuturile pot fi adresate direct funcțiilor de gospodărire a resurselor de apă care oferă avantaje folosite în comun de guvernele locale sau de furnizorii de servicii de apă,

- trezoreria națională poate obține cele mai bune termene în piețele financiare,
- donatorii internaționali și bilaterali și instituțiile multilaterale de finanțare (MFI) s-au împotrivit în mod tradițional de a avea legături cu organismele sub-suverane și au împiedicat legăturile cu acestea.

Cu toate acestea, există, de asemenea, dezavantaje clare și bine cunoscute. Guvernele naționale sunt încă înclinate să acorde prioritate redusă sectorului de apă, iar deciziile de finanțare sunt puternic politizate. Există pericole semnificative ca gestionarea fondurilor publice să devină „autocratică” sau birocratică. În primul caz bugetele tind să devină „fiefdoms financiare ale miniștrilor inexplicabile la nivel personal” (Roberts 2003, secțiunea 2.4). Sistemele birocratice concepute pentru a reduce clientismul și corupția, devin stratificate în complexitate, cu reguli stricte, autorizații multiple și lipsă de flexibilitate, lăsând necheltuite și nealocate fondurile disponibile. În plus, finanțarea pentru scopul apei poate fi nedemn de încredere, ca rezultat al răspunsului guvernului la situația națională fiscală și la noile presiuni politice.

Descentralizarea responsabilităților pentru furnizarea de servicii și unele elemente ale gospodăririi resurselor de apă pot ajuta la depășirea unora dintre aceste probleme atâta timp cât există, de asemenea, un transfer de putere peste setarea tarifului și finanțare. Finanțarea mai strânsă referitoare la furnizare are mai multe avantaje:

- facilitarea abordărilor bazate pe nevoi și sensibile la cerințe,
- îmbunătățirea responsabilității - este mai clar cât de mult este necesar, în cazul în care fondurile funcționează, cât de mult costă și ceea ce trebuie făcut pentru a echilibra costurile cu veniturile,



- îmbunătățirea predictibilității, deoarece agențiile de operare au o mai mare certitudine despre finanțele lor viitoare și sunt mai puțin dependente de deciziile arbitrare luate de guvernul central,
- sprijinirea autorităților locale sau comunităților în proiectele sau serviciile interesate și consolidarea angajamentului lor pentru recuperarea costurilor,
- posibilitatea de a crea un nou parteneriat local de furnizare cu grupuri ale societății civile care pot atrage noi resurse financiare, inclusiv „echitatea sudorii”.

Pe de altă parte, descentralizarea are, de asemenea, riscurile și dezavantajele sale. Poate avea consecințe dezastruoase pentru servicii dacă funcțiile și îndatoririle sunt transmise organismelor subnaționale, care duc lipsă de resurse umane pentru a se ocupa de noile lor responsabilități și dacă astfel de responsabilități sunt transferate fără finanțarea adecvată sau fără venituri corespunzătoare care sporesc puterea. Descentralizarea funcțiilor și serviciilor de apă poate:

- crește costurile pentru servicii dacă economiile de scară și domeniul de aplicare sunt pierdute, iar entitățile locale se angajează în evoluțiile de resurse competitive,
- conduce la transferul de externalități (de exemplu, poluare sau risc de inundații) de la furnizorii locali la alte agenții sau jurisdicții guvernamentale,
- reduce mai mult finanțarea seriei de funcții de gospodărire a resurselor de apă, inclusiv dezvoltarea instituțională, care oferă beneficii în timp și spațiu,
- reduce orizontul răspândirii și totalizării riscului conducând la situația în care furnizorii individuali de servicii sunt mai puțin capabili de a gestiona riscurile de la, de exemplu, variabilitatea climatică,

- „politiza” furnizarea de apă și reduce prioritatea acordată salubrității, controlului poluării sau protecției ecosistemului datorită politicii locale de putere. Aceasta ar afecta serviciile și populația marginalizată,
- crește îndatoririle locale și cauzează probleme pentru politica macroeconomică,
- scadea orizontul pentru atragerea de finanțare comercială și crește costul de finanțare.

Multe din aceste probleme pot fi depășite. Trebuie să se aibă grijă cu ceea ce este delegat, iar sistemele de reglementare eficiente să fie puse în aplicare. Astfel de sisteme nu vor fi necesare doar pentru a promova livrarea eficientă și de bună calitate a serviciilor, ci și pentru a asigura managementul coordonat al bazinului de recepție, exploatarea resurselor și controlul externalităților. De asemenea, trebuie să se ia măsuri pentru a construi capacitatea managerială. Transferul responsabilităților de gestionare și finanțare nu este o sarcină unică; sunt necesare măsuri din care unele vor avea nevoie de investiții considerabile în capitalul uman. Este vital ca, înainte de angajarea în politicile de descentralizare țările să acorde atenție implicațiilor financiare și disponibilității capitalului uman, și să ceară ceea ce poate fi transmis în mod real, de cine și cum vor accesa ei fondurile necesare.

Modificări în furnizarea de finanțare sunt, de asemenea, facilitarea de împrumut pentru agențiile sub-suverane și sunt de ajutor pentru a reconcilia economiile de scară cu descentralizarea. Raportul Camdessus a crescut prezumția în favoarea finanțării sub-suverane, cu condiția să fie făcut responsabil și să nu creeze datorii nedurabile. Au fost unele evoluții interesante și încurajatoare așa cum sunt ilustrate în Casetă 5.

### Caseta 5: Creșterea finanțării sub-suverane

Agențiile care în mod tradițional au împrumutat împotriva garanției guvernului central (riscul suveran) au început să-și dezvolte experiența asumându-și în mod direct riscul sub-suveran. Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (EBRD), care are cea mai lungă experiență de împrumut sub-suveran, are numeroase exemple din Europa de Est de „absolvenți” suverani de împrumut sub-suveran, și apoi la cel de-al treilea nivel, cel al riscului proiectului sau corporației - în cazul în care împrumutul este asigurat prin solvabilitatea serviciului public sau de compania de salubritate sau prin fluxul de numerar așteptat al proiectului în sine. În acest proces „capacitatea de garantare” a guvernului central sau municipal este transmisă pentru utilizarea serviciilor esențiale care nu au potențial de a genera venituri. Creditorii pot obține confortul politic de care au nevoie prin intermediul Acordurilor de Asistență Municipală, sub care guvernul local încearcă să asigure că entitățile împrumutate sunt vrednice de angajamentele sale cu privire la tarife și așa mai departe.

Multe țări încurajează implicarea agențiilor de evaluare a solvabilității cu organismele subsuverane. Agențiile acordă un obiectiv și evaluare onorabilă a creditului fix pentru municipalități, serviciu public, fonduri de mediu, etc, care, dacă este pozitiv, se poate să le permită să ridice fonduri pe termen mai bun. Acest lucru îi încurajează creșterea pieței de capital local prin acordarea mai multor informații fiabile creditorilor și creează puncte de referință și standarde de bună practică.

Unele municipalități au ridicat cu succes propriile lor organisme pentru finanțarea infrastructurii. Câteodată acest lucru se face cu asistență din partea guvernului central, deși nu toate guvernele încurajează emiterea obligațiunilor locale. Instituțiile multilaterale de finanțare (MFI), cum ar fi Banca Mondială, Corporația Financiară Internațională, precum și băncile regionale de dezvoltare pot ajuta **local bond issues** prin asigurarea creditorilor cu Garanțiile Parțiale de Credit sau folosind sistemul de împrumut A și B, în care deținătorii de împrumuturi B au același drept de securitate ca și împrumuturile A făcute direct de către MFI-uri. Agenția de Dezvoltare de Credit USAID, de asemenea, a susținut obligațiunile locale emise pentru apă în câteva țări,

dintre care unele utilizează modelul fondurilor de rulment, cu o injecție inițială a finanțării grant, susținută prin împărțirea riscului cu instituțiile financiare locale.

*Sursa, Asano 2006; IWMI 2006; Legea 2003, [www.pub.gov.sg](http://www.pub.gov.sg)*

De obicei creșterea finanțării presupune costuri globale invizibile care sunt asemănătoare pentru sume mari sau mici. Furnizorii locali de servicii pot, de asemenea, să fie percepuți ca mai puțin demni de credit și cu „risc” în ceea ce privește împrumuturile. Ambii factori pot crește costul de capital. În unele cazuri astfel de probleme pot fi depășite prin garanția împrumutului suveran oferită de către guvernul central sau prin utilizarea garanțiilor oferite de către agențiile internaționale. Cu toate acestea, există alte două opțiuni care atrag un interes mai mare și care au fost aplicate cu succes:

- *intermediarii de sector specializați*, cum ar fi băncile naționale de dezvoltare, corporațiile de dezvoltare a infrastructurii, băncile de apă și fondurile de mediu, pot împrumuta în condiții avantajoase și fonduri **funnel** pentru agențiile locale. Caseta 6 prezintă exemple de banci naționale specialitate pe apă și creșterea utilizării Fondurilor de Mediu în Europa Centrală și de Est. Cu toate acestea, nu toate organismele financiare intermediare au o bună înregistrare, în special dacă acestea au devenit politizate și birocratice și selectează finanțările din punct de vedere politic mai degrabă decât din motive financiare.
- comasarea creditului - combinarea solvabilității unui număr de debitori individuali, precum municipalitățile, poate spori solvabilitatea lor colectivă. Pentru ca aceasta să fie eficientă trebuie să existe un fond de rezervă sau o garanție pentru a acoperi neîndeplinirea obligațiilor prin participarea particulară la schemă. Obligațiunile municipale au fost, de exemplu, puse în circulație în India și în altă parte, de obicei, cu garanții externe.

Cele mai multe discuții privind finanțarea descentralizată s-au concentrat asupra fondurilor pentru guvernele locale sau agențiilor de specialitate pentru apă și de management de mediu. Dar există chiar și la scară mai mică, furnizori și utilizatori individuali de servicii, care de asemenea au nevoi majore de finanțare. Rolul microfinanțării poate fi critic pentru comunitățile sărace cu toate că există capcane, schemele nu au fost întotdeauna de succes și este nevoie de muncă pentru a îmbunătăți impactul lor (Intuiții 51, 2004).

Un caz interesant al modului în care microfinanțarea poate opera este utilizarea Băncii Grameen pentru canalul ODA, de la Banca Japoneză pentru Dezvoltare Internațională, pentru comunitățile rurale în China (Gurria 2006, p. 44). Finanțarea, garantată de către președinția China, permite debitorilor să construiască, printre altele, sau să repare rezervoarele și instalațiile sanitare; sunt create grupuri de împrumut cu responsabilitate pentru activitățile de rambursare ale membrilor care asigură o rată foarte mare de rambursare. Schemele de microfinanțare ale Băncii Grameen au fost implementate în 34 de țări și oferă un model important pentru finanțarea îmbunătățirilor la scară mică pentru serviciile de apă, în special în zonele rurale. Așa cum a fost subliniat în Evaluarea Comprehensivă „Apa pentru Hrană; Apa pentru Viață” (Molden ed. 2007), mulți agricultori și grupuri comunitare și-au exprimat dorința de a investi în îmbunătățirea productivității pe parcelele lor proprii, dar poate face acest lucru numai dacă proiectele infrastructurale și de management al bazinului de recepție sunt legate de accesul la credit și de producția pe piață.

### **Caseta 6: Intermediari specializați**

#### **Banca Olandeză pentru Apă**

Waterschapsbank din Olanda a fost înființată în 1954, după inundațiile dezastruoase din anul precedent, și a fost de fapt o „alianță de împrumut” ale organismelor individuale de apă, care nu au fost suficient de puternice pentru a atrage fondurile necesare pe termen

lung pentru reconstrucție în timp adecvat. Banca este o societate cu răspundere publică limitată ai căror acționari sunt autorități publice și ai căror debitori sunt, de asemenea, obligați prin lege să fie publice (provincii, municipii, Organisme de Apă, companii de aprovizionare cu apă, etc.) Afacerile tuturor celor menționați se fac în conformitate cu garanția de stat. Se împrumută capital pe termen lung pe piețele internaționale la rate mici și acționează în calitate de „bancă de casă” organismele de apă. Există o operare slabă (35 angajați), eficientă din punct de vedere al costului și cu risc redus cu evaluarea AAA și ca rezultat acordă împrumuturi la rate foarte favorabile.

*Sursa: van Dijk și Schwartz (2002).*

### **Fonduri de mediu**

Cele mai multe țări din Europa Centrală și de Est administrează Fondurile de Mediu (OECD 1999), indiferent de bugetul central, folosind în mare parte veniturile provenite din taxele de mediu și de poluare. Ei întrebuițează proceduri în subvenții și împrumuturi pentru diverse tipuri de îmbunătățiri de mediu (inclusiv tratarea apelor reziduale, remedierea corpurilor de apă poluate și protecția bazinului de recepție). De asemenea, Polonia are un Ecofond cu venituri obținute din acordurile datoriei-de-mediu cu țările creditoare. Fondul a fost creat în 1992 urmărind scutirea de datorii a Poloniei cu Paris Club, care a permis creditorilor să acopere până la 10 procente din datorie pentru scopuri de mediu, inclusiv programe antipoluare pentru Marea Baltică (OECD / PHARE 1998). Există o practică în dezvoltare pentru agențiile de creditare să raporteze privind fondurile de mediu, care expun operațiunile lor grupurilor de participanți și comunității financiare.

### ***Reconcilierea managementului hidrologic cu nevoile umane***

Din punct de vedere hidrologic Organizația Bazinului Hidrografic (RBO) este un model interesant de management al apei și este în curs de a fi promovat și adoptat din ce în ce mai mult; este, de exemplu, principiul de bază privind organizarea din spatele Directivei Cadru privind Apa a UE. În practică, cu toate acestea, modelul RBO are limitări, iar unele tentative de implementare au fost fără succes (GWP 2004). Mai mult, „progresul în stabilirea acordurilor de guvernare adaptive, la multiple niveluri, de colaborare pentru gospodărirea bazinului hidrografic a fost

slab, cu accent necuvenit pe formă (înființarea organizațiilor bazinului hidrografic) trecând peste proces” (Evaluarea Comprehensivă, p. 607). Agențiile cu funcții de management la scara râului sau subbazinului hidrografic pot fi de multe tipuri diferite. Acestea variază de la Autorități de reglementare și operare cu roluri și funcții multiple la cele care de fapt sunt foruri consultative ale factorilor interesați, care au scopul de a promova aprobarea unanimă și coordonarea, dar au puține puteri. Dintr-o perspectivă financiară, ultimul tip de agenție are puțină semnificație, cu excepția faptului că aproape în mod inevitabil, vor avea nevoie de sprijin de la bugetul public, deoarece acestea nu vor avea venituri care să le sporească competențele.

#### **Caseta 7: Franța: echilibrarea responsabilităților centrale, regionale și locale**

Mai multe agenții naționale sunt responsabile pentru formularea de politici generale pentru apă, legislație și reglementare (Ministerele Mediului, Sănătății și Problemelor Sociale, Agriculturii și Pădurilor, etc), din care unele furnizează servicii la nivel local și de sector (de exemplu, monitorizarea și aplicarea standardelor naționale de calitate a apei potabile, accesul de către consumatorii săraci, reglementarea de mediu). Acestea sunt finanțate de la bugetele naționale. Reglementarea companiilor municipale de apă (majoritatea private) este finanțată din taxele locale.

Franța este împărțită în șase agenții regionale de apă (Agenții pentru Apă) care corespund principalelor bazine hidrografice. Acestea sunt responsabile de gospodărirea resurselor de apă, inclusiv captarea și evacuările, în regiunile respective. Consiliile lor, care votează programele de cheltuieli, cuprind consumatorii și alți factori regionali interesați și reprezentanți ai statului și guvernelor locale. Fondurile sunt colectate din încasările de la utilizatorii de apă referitoare la captare și poluare, cu o contribuție din partea guvernului central, sub forma împrumuturilor subvenționate<sup>4</sup>. Veniturile sunt plătite prin intermediul Agențiilor Bazinelor

<sup>4</sup> Costul mare al conformării cu directivele europene privind apa a avut tendința de a crește procentul contribuției din partea guvernului central

Hidrografice, fermelor și întreprinderilor care inițiază îmbunătățiri de mediu sau măsuri de gospodărire a apei.

Înființarea celor șase Agenții în 1963 a fost un compromis între factorii hidrografici (existența unor bazine hidrografice mari), căutarea de economii de scară și principiul constituțional de „șanse egale” care solicită ca taxele să fie egale în toate regiunile, în ciuda diferențelor din punct de vedere hidrologic și de mediu. Agențiile sunt deseori acuzate că sunt neconstituționale, deoarece bugetele lor nu sunt revizuite de către parlamentul național, iar fondurilor lor nu trec prin Trezoreria națională.

Serviciile pentru apa potabilă pentru municipii și pentru apele uzate sunt responsabilitatea autorităților locale, care pot fie să furnizeze servicii în mod direct, fie să le delege către companii, de obicei private, prin contracte de gospodărire, închiriere sau concesiuni. Cea mai frecventă formă de contract este sistemul de concesiune prin care mandatarul preia în întregime drepturile și obligațiile adevăratului proprietar, prin care compania închiriază activele de la autoritatea locală în schimbul unei taxe și colectează veniturile în numele clientului public, din care reține un procent. Investițiile sunt efectuate și finanțate de către municipalitate, de multe ori, folosind credite de la guvernul central pe termeni avantajoși. În conformitate cu acordurile de concesiune compania de operare inițiază noi investiții, pentru care se ocupă de finanțare, își reține veniturile și, eventual, dă activele înapoi autorității locale. Consumatorii de apă finanțează în ultimă instanță aceste acorduri variate prin intermediul tarifelor. Serviciile municipale pentru apă sunt în linii mari de autofinanțare, cu excepția oricărui element concesional în împrumuturi de la Trezorerie.

*Sursa: Barraque 1998; Ballance și Taylor 2001.*

Agențiile cu funcții operaționale și de reglementare vor depinde pentru succesul lor de factori, precum:



- precizarea cu atenție a rolurilor și funcțiilor pentru a evita problema cu braconierii și deținătorii de jocuri,
- crearea de competențe tehnice de încredere,
- implicarea extinsă a părților interesate și verificarea democratică privind operațiunile și performanța,
- granițe jurisdicționale clare și competențe adecvate,
- unele autonomii financiare și capacitatea de a genera venituri durabile.

RBO-urile construite corespunzător, cu structuri de guvernare clare, pot reprezenta o cale puternică de coordonare a activităților în cadrul bazinului hidrografic, care reglementează externalitățile și promovează soluționarea conflictelor prin consultare și implicarea părților interesate. Casetă 7 descrie modul de funcționare a RBO-urilor (Agențiile pentru Apă) în Franța. Ar trebui să se remarce faptul că, deși Agențiile au venituri care cresc competența ele nu se pot autofinanța în întregime - împrumuturile subvenționate sunt acordate de către guvernul central.

Dupa cum se observă în secțiunea anterioară există unele mecanisme financiare pentru a permite RBO-urilor (agenții pentru bazinul unui lac sau agenții pentru managementul bazinelor de recepție) să crească veniturile pentru a compensa costurile lor, dar, în multe țări, puterea lor de a ridica și reține venituri este limitată, ceea ce înseamnă că rolurile și funcțiile importante sunt subfinanțate sau lăsate nefinanțate.

### ***Parteneriate***

Există o literatură considerabilă privind parteneriatele publice-private (PPP) pentru finanțarea și furnizarea serviciilor de apă și canalizare și pentru la extinde

într-o măsură mai mică proiectele de hidroenergie și infrastructura pentru irigații (de exemplu, schema Guerdane din Maroc, van Hofwegen 2006). Companiile private pot atrage fonduri suplimentare pentru astfel de riscuri în măsura în care acestea adăugă credibilitate financiară proiectelor și îmbunătățesc generarea fluxurilor de numerar. Cu toate acestea, de obicei, PPP-urile o finanțare alocarea necorespunzătoare a riscului între parteneri și cu utilizarea tipurilor necorespunzătoare de PPP-uri au ridicat întrebări în legătură cu utilizarea lor, în special în țările cu sisteme de guvernare slabe și reglementare saracă. Caseta 8 oferă o imagine a dificultăților implicate în finanțarea proiectelor de hidroenergie, dar problemele implicate sunt comune celor mai multe proiecte de infrastructură pentru apă cu scopuri multiple și al scară, care o perioadă mare de rambursare, producția atât a bunurilor publice cât și cea a celor private și au beneficii potențiale ale produselor secundare în afara sectorului de apă.

#### **Caseta 8: Riscuri și finanțarea proiectelor de hidroenergie**

Pentru un deceniu sau mai mult, finanțarea proiectelor de hidroenergie a fost în declin. Aceasta a reflectat în mare măsură un declin în ceea ce privește numărul de baraje și infrastructura asociată care sunt în construcție. Noi propuneri au stârnit opoziția din partea grupurilor de mediu și a reprezentanților persoanelor care sunt strămutate și restabilite. Au existat, de asemenea, preocupări legate de performanța tehnică și economică a proiectelor din trecut, în astfel de domenii ca depășirile de costuri, întâzieri privind construcția, sedimentarea excesivă, supraestimarea cererii, considerarea insuficientă a alternativelor, și așa mai departe.

Numai un mic procent din proiectele hidro sunt finanțate din surse private. Aceasta se datorează unei combinații de costuri ridicate **front-end**, risc mare de construcție, sensibilitate ecologică, intensitate mare de capital și costuri locale mari, perioade lungi de rambursare și potențiale conflicte între interesele sistemului și dezvoltatorul privat. Schemele finanțate cel mai mult din surse private sunt mici, proiectele **run-of-the-river** care se realizează pentru împrumuturi de bază, cu toate că avantajul comparativ al adevărului hidro se întinde pe mijlocul și vârful curbei de împrumut, cu stocarea și cu

managementul bazinului hidrografic, irigarea și externalitățile de mediu evaluate în întregime. Astfel de scheme sunt rareori acceptate de bănci.

Modelul de finanțare privată consacrat în conceptul Producători Independenți de Energie (IPP) - utilizat atât pentru proiectele termo cât și hidro în anii 1990 - a fost pus sub semnul întrebării la modul serios. Multe proiecte au fost abandonate sau renegociate și există un interes redus pentru ele acum din partea investitorilor, operatorilor sau creditorilor. Problema fundamentală pare a fi fost aplicarea necorespunzătoare a principiului de bază de gestionare a riscurilor - riscuri care ar trebui să se transforme în ceva capabil să le suporte sau care să le atenueze la cel mai mic cost.

În cadrul IPP multe riscuri au fost trecute pe partenerii privați care au fost slab echipați pentru a elimina astfel de riscuri de construcție pe un amplasament unic cu proprietăți seismice, geologice și hidrologice necunoscute, cu riscuri majore de mediu și de procedură. Creditorii și agențiile se tem din ce în ce mai mult de „riscul privind reputația” pentru asocierea cu astfel de proiecte. Firmele private și băncile care le finanțează activitatea sunt rezistente la asumarea acestor riscuri, cu excepția primelor de risc foarte ridicat, care se adăugă la costul proiectului. Astfel de riscuri se referă de fapt la migrarea înapoi la sponsorii din sectorul public, care ridică semne de întrebare privind baza contractului original.

Conform viziunii, logica acestei orientări este pentru sectorul public utilitatea **off-taker** de a menține dreptul de proprietate și controlul total al proiectului în toate etapele și de a crește fondurile prin obligațiuni susținute de garanții guvernamentale și internaționale.

*Sursa: Head 2004.*

Mai recent a existat o creștere a numărului de parteneriate trisectoriale care implică actori publici, privați și societatea civilă (de exemplu, Parteneri pentru Apă și Sanitație, Apă și Sanitație pentru Mediul Urban Sărac, Parteneriate de Construcție pentru Dezvoltare). Parteneriatele vin în diferite forme, dar de obicei operează la scară spațială mică, au o agendă pentru săraci și încearcă să facă un

scurt-circuit greoi, inefficient înafara agențiilor publice. Fiecare partener își asumă fondurile sau resursele în natură pentru a specula, uneori, în moduri imprevizibile:

„Parteneriatele trisectoriale își permit să încorporeze finanțarea sectorului privat și contribuțiile tehnice, monitorizarea și reglementarea sectorului public și legăturile societății civile/ONG-urilor cu comunitățile și gospodăriile. . . În practică, diferitele organizații pot sau nu pot să ofere ceea ce se așteaptă de la ele. Deseori, ONG-urile vin cu finanțarea, iar comunitățile au fost mobilizate de către public sau de către personalul din sectorul privat.” (Caplan și alții 2001).

Nu toate parteneriatele au avut succes, existând o problemă majoră „**upscaling**”; investițiile locale sunt critice, iar, de cele mai multe ori, succesul depinde de inițiativele și angajamentele persoanelor fizice. Cu toate acestea, astfel de aranjamente pot fi foarte importante în situațiile din zonele rurale și peri-urbane pentru obținerea de servicii pentru segmente ale societății care sunt neglijate în mod frecvent și de a atrage noi surse de finanțare, inclusiv contribuții în natură. Caseta 9 ilustrează o abordare utilizată în regiunea Saheliană din Africa.

### **Caseta 9: Parteneriatele multisectoriale din Sahel**

Programul Sahel Vert promovează proiecte sociale și de producție (în principal în domeniul apei) în douăzeci și patru de sate (80000 locuitori) în Senegal, Mali, Burkina Faso și Niger. Bugetul total al programului pe o perioadă de trei ani este 700000 de euro, din care 22% reprezintă contribuția comunităților din sat, 39% sunt de la banca franceză de Credit pentru Solidaritate Agricolă și Dezvoltare, iar diferența de la Organizația Non-Guvernamentală franceză Eau Vive și contribuțiile voluntare de la angajații Creditului pentru Agricultură.

Pentru proiectele sociale complete 90% din finanțare provin de la Eau Vive, iar restul din bugetul satelor. Cu toate acestea, pentru proiecte de producție bugetul financiar reprezentativ cuprinde 10% din finanțarea personală a promotorului, 40% de la creditorul local pentru promotor, iar diferența de la Eau Vive. Creditorii locali pot fi bănci, grupuri

de creditare reciprocă, rețele de credit și economii și așa mai departe. Riscul de creditare poate fi acoperit în proporție de 50% prin garanțiile de la Eau Vive sau cele ale satului sau prin garanție suplimentară a echipamentelor furnizate.

*Sursă: Prezentare de Christian Houdus la Panoul din Camdessus, Octombrie 2002:  
auvive@wanadoo.fr*

#### **4. FINANȚAREA MAI CORENTĂ A APEI**

**P**entru a recapitula, nu există nicio structură ideală de guvernare pentru domeniul apei, nici o soluție unică de finanțare pentru operarea eficientă, echitabilă și durabilă a sistemului ca întreg. Ce contează din perspectiva unei finanțări coerente este că:

- toate rolurile și funcțiile privind gospodărirea resurselor de apă și furnizarea serviciilor sunt acoperite corespunzător,
- există transparență pentru cei care sunt implicați (și mecanismele pentru coordonarea activităților lor acolo unde este necesar),
- cei cu responsabilități au capacitatea și dorința de a prelua și asigura finanțarea pentru ei.

Se urmărește ca principalele etape din cadrul unei strategii pentru finanțarea apei să se:

- stabilească cine ce face,

- stabilească ce surse de finanțare ar putea fi corespunzătoare pentru fiecare funcție și mecanismele potențiale disponibile pentru echiparea lor,
- identifice lipsurile financiare și domeniile în care aranjamentele guvernamentale actuale creează probleme financiare.

Multe țări nu au capacitatea financiară pentru a acoperi toate nevoile lor de dezvoltare. Multe altele sunt împiedicate de problemele din structurile lor de guvernare care reduc veniturile interne și restricționează abilitatea furnizorilor de servicii pentru a atrage, angaja și rambursa investiții. Altele încă sunt împiedicate de birocrație, care blochează fluxul de finanțare publică și conduce la utilizarea redusă a bugetului guvernamental alocat; astfel de probleme au fost raportate în mai multe țări din Africa de Est și de Vest (GWP/EUWI 2007). Administrarea financiară publică îmbunătățită va fi vitală pentru asigurarea faptului că fondurile disponibile pot fi distribuite pentru proiectele și programele din sectorul apei, iar reformele pentru guvernarea apei sunt esențiale dacă finanțarea se face pentru nevoile reale și pentru organele cu capacitatea de a cheltui în mod benefic și de a redobândi costurile implicate. Reformele sectoriale, care nu țin socoteală de responsabilitatea financiară, capacitatea de a crește și susține fluxurile de venituri și de a îmbunătăți capacitatea managerială sunt destinate eșecului – bunurile publice și serviciile integratoare vor continua să fie neglijate și subfinanțate, „cherry picking” proiectelor bine finanțate și sectoarelor de servicii va mări deosebiri din domeniul furnizării - iar investițiile făcute pentru infrastructură nu se vor bucura de beneficiile așteptate.

Această secțiune propune un număr mic de principii de bază pentru elaborarea unui sistem mai coerent de finanțare pentru gospodărirea resurselor de apă și livrarea serviciilor. Se pregătesc trei puncte principale:

- Sursele de finanțare vor depinde de funcțiile de gestionare în cauză, („adaptate pentru scop”) și de structurile organizatorice existente (scara lor și

responsabilitățile funcționale). Realizarea coerenței financiare va avea ca rezultat o varietate de surse de finanțare combinate în diferite moduri pentru a se potrivi condițiilor specifice țării.

- Finanțele publice ar trebui să fie concentrate pe bunuri publice și de valoare; externalitățile internaționale de finanțare reprezintă un caz special din această categorie.
- “Bunurile private” din domeniul apei ar trebui, în principiu, să plătească pentru ele însele.

Secțiunea se încheie prin expunerea cazului pentru construirea capacității de către public la fel ca și agențiile private și non-profit.

### **Finanțare adaptată pentru scop**

Este doar realist să ne așteptăm ca diferite părți din sectorul de apă să-și obțină finanțarea în moduri diferite. Până la un punct, această diversitate este un semn bun. Cu toate acestea, căile diferite de finanțare ar trebui puse împreună. Coerența solicită faptul că înțelegerile ar trebui să fie logice, accesibile (atât pentru utilizatori cât și pentru contribuabili) și, de aceea, susceptibile de a fi durabile. De asemenea coerența înseamnă că veniturile din contribuții sunt solicitate de la utilizatorii de servicii pentru a reduce dependența de fondurile publice, iar astfel de fonduri se concentrează pe acele funcții sau grupuri din societate fără alte opțiuni realiste de finanțare. Africa de Sud este un caz interesant de repartizare a costurilor cu un sistem care încearcă să echilibreze problemele privind disponibilitatea și echitatea cu necesitatea de a conserva puținele fonduri publice (Caseta 10.).

Cazul Africa de Sud arată cum pot fi combinate sursele de finanțare ca răspuns la diferite obiective politice și condiții socio-economice. Aceste surse includ subvențiile încrucișate dintre utilizatori ca o alternativă la subvențiile directe din

veniturile guvernului național. Astfel de subvențiile încrucișate pot avea un rol vital în multe țări sărace care pur și simplu nu-și pot permite să plătească, acestea au fost folosite timp de decenii în țări dezvoltate ca o soluție pragmatică la o problemă de finanțare. Domeniul de aplicare al subvenționării încrucișate pentru utilizator poate fi redus în sisteme descentralizate, în cazul în care săracii sunt grupați spațial, cu excepția cazului în care există unele mecanisme pentru a asigura că jurisdicțiile „bogate” le sprijină pe cele „sărace”.

Așa cum am menționat mai devreme, oportunitățile pentru repartizarea costurilor prin subvențiile încrucișate funcționale pot, de asemenea, exista în funcție de pachetul de responsabilități acordat în special managementului apei (de exemplu, dacă funcțiile sunt „grupate” sau „negrupate”). Agențiile multifuncționale privind gospodărirea apei au variate surse de venit și s-ar putea autofinanța, dacă acestea au fost structurate și împuternicite corespunzător și dacă au avut suficientă autonomie financiară. Beneficiile din funcțiile profitabile ar putea fi aplicate pentru subvenționarea încrucișată a „bunului public” și serviciilor. Deși astfel de subvenții încrucișate ar putea să nu fie eficiente din punct de vedere economic și nu vor fi acceptate peste tot, ele pot fi o sursă suplimentară de venituri utile. Cu toate acestea, aceste agenții sunt pasibile să acumuleze putere de monopol, iar prioritățile lor interne pentru cheltuieli sau deciziile cu privire la creșterea veniturilor nu sunt garantate pentru a servi interesul mai larg al publicului. Acestea pot, de asemenea, duce lipsă de capacitate sau stimulente pentru a opera într-un mod eficient din punct de vedere tehnic, echitabil și durabil. Prin urmare, este important ca aranjamentele instituționale să se desfășoare pentru a asigura transparență și responsabilitate.

Serviciile negrupate reduc domeniul de aplicare pentru subvenționarea încrucișată funcțională, dar ele pot permite diferiților actori să furnizeze și să asigure finanțarea pentru diferite funcții care apar de-a lungul lanțurilor de furnizare a serviciilor pentru apă. Anumite funcții pot fi cel mai bine livrate de către agenții sau companii independente și competente din punct de vedere tehnic, capabile de



economii la scară și capabile să atragă finanțare comercială și de capital. Construcțiile majore de infrastructură sau livrările masive a rezervelor de apă ar putea intra în această categorie. Cu toate acestea, alte agenții se pot potrivi mai bine pentru furnizarea serviciilor locale, care sunt responsabile de cerere și pentru capacitățile financiare ale comunităților particulare - serviciile sanitare de bază pentru săraci este un exemplu potrivit (Rees 2006).

Descompunerea lanțului de livrare are avantajul suplimentar că unele controale și balanțe sunt introduse în sistem. Furnizorul unui segment va fi în măsură să verifice îndeplinirea performanțelor de către alții din lanț. Astfel de sistem segmentat nu este neapărat potrivit pentru toate țările și situațiile, implicând o mare încredere între diferiții actori și aranjamente financiare și contractuale între ceea ce sunt de fapt operațiuni de partener. Cu toate acestea, este luată în considerare o opțiune, amenajarea resurselor organizațiilor comunitare, ONG-urilor, organizațiilor caritabile și operatorilor privați de scară mică.

O problemă care apare în acest context este cum un sistem segmentat ar putea afecta termenii de împrumut. Furnizorii de servicii sau grupurile de utilizatori se pot autofinanța și vor fi capabili să ramburseze împrumuturile la termenele convenționale, dar încă pot fi incapabili să obțină accesul la finanțele locale. În unele cazuri împrumuturile comerciale nu sunt disponibile tuturor, datorită riscurilor mari de eșec implicate, atrăgând rate de interes foarte mari. Chiar și atunci când asistența oficială pentru dezvoltare (ODA) sau împrumuturile de la IFM-uri sunt disponibile, acestea sunt de obicei aprobate prin trezorerii naționale, iar atunci când acestea se infiltrează în sistemul guvernamental fiecare agenție implicată adaugă un procent vechi pentru a arăta rata de interes<sup>5</sup>; așa că în timp ce ajunge la nivelul comunității, aceasta nu mai este accesibilă. Mecanismele pentru a obține împrumuturi direct de la furnizorii de mici dimensiuni, cum ar fi

---

<sup>5</sup> Aceste mase pot reflecta riscul adițional și sarcinile cuvenite cu care se confruntă straturile succesive ale administrației, precum și costurile suplimentare datorate birocrăției.

instituțiile pentru micro-finanțare și de credit și înțelegerile de comasare a creditului discutate mai devreme, sunt de importanță vitală.

#### **Caseta 10: Africa de Sud: finanțare coerentă și disponibilitate**

Cadrul politic pentru resursele naționale de apă a fost înființat în 1997, promulgat în anul 1998 și completat cu o declarație strategică în 2002. Statul este tutorele apei, dar licențele pentru utilizarea apei sunt eliberate până la patruzeci de ani. Dreptul de proprietate pentru teren este rupt de accesul la apă. Există un nivel ridicat de finanțare a utilizatorului: apa masivă are un preț care acoperă costurile pentru dezvoltarea infrastructurii, randamentul valorilor de capital, managementul resurselor și criza economică, în timp ce apa metropolitană și industrială și evoluția utilizatorului independent sunt, în general, finanțate în întregime și atrage finanțări din surse comerciale. Excepțiile de la „utilizatorul plătește” includ agricultorii săraci (în cazul în care tarifele pentru a acoperi costurile O (costuri de operare) și M (costuri de management) sunt în faza de început la peste cinci ani), protecția mediului și obligațiile internaționale. Exploatarea resurselor de apă în Africa de Sud este costisitoare și nu sunt soluții ieftine și ușoare la stadiul actual de dezvoltare, dar în mare măsură finanțarea a fost de succes, datorită plajei mari de investiții publice, nivelului de dezvoltare economică și pieței interne de capital.

Pentru serviciile de apă, programele rurale sunt finanțate prin combinarea taxelor de la utilizatori, subvențiilor încrucișate și transferuri de la bugetul central către municipalități neputincioase. Oamenii au fost, în general dispuși să plătească pentru apă, dar mulți nu și-ar putea permite cantitățile necesare pentru nevoile minime de bază și au apelat la resurse nesigure pentru a evita plata. Prin urmare, decizia de a furniza tuturor gospodăriilor o cotă de 6 kl (6m<sup>3</sup>) pe lună, cu un tarif în trepte care se aplică consumului în exces. În cadrul municipiilor puternice din punct de vedere economic serviciile sunt finanțate prin subvenții încrucișate de la utilizatorii de apă mai mari și de la industrie: pentru alții, majoritatea, Legea Veniturilor Echitabile prevede împărțirea veniturilor centrale pentru a rambursa costurile. Un număr mic de municipalități au încheiat acorduri cu companii private.

Guvernul oferă diverse mecanisme de sprijin financiar. Granturile sunt disponibile pentru studiile de fezabilitate, instruirea liderilor Asociațiilor Utilizatorilor de Apă și pentru împuternicirea agricultorilor săraci de a cumpăra licențe pentru apă. Fondurile sunt, de asemenea, prevăzute pentru infrastructură (pentru subvenții pentru infrastructura de irigare a fermelor, investiții directe în lucrări majore, etc.). Guvernul poate subvenționa elementele „sociale” ale unui proiect, care cuprind costurile utilizatorilor care nu-și pot permite să plătească. Departamentul Afaceri cu Apă și Silvicultură (DWAF) garantează unele împrumuturi pentru apă prin Banca pentru Teren și bănci comerciale.

*Sursa: Prezentări pentru Panoul Camdessus de Rt. Hon Ronnie Kasrils și Mike Muller, Noiembrie 2002; Prezentare de Barbara Schreiner pentru Grupul de Lucru privind Finanțarea Apei pentru Agricultură, Pretoria 2005.*

### **Finanțarea publică pentru bunurile publice**

Utilizarea finanțelor publice pentru a promova și susține serviciile, care pot fi în mod clar identificate ca bunuri publice este un principiu impecabil (Kaul și Conceicao, 2006). În cazul în care finanțarea publică este insuficientă și are mulți alți reclamanți (cazul frecvent) ar trebui repartizată în primul rând bunurilor și serviciilor publice (identitatea bunurilor publice în sectorul național de apă a fost discutată mai devreme). Finanțarea publică probabil va fi, de asemenea, necesară pentru bunurile de valoare și pentru majoritatea investițiilor infrastructurale de viață lungă, care vor oferi beneficii pentru economie în ansamblu. Această ultimă necesitate de fonduri publice ar trebui totuși să fie tratată cu avertismentul că există numeroase exemple de proiecte dezvoltate pe baza estimărilor optimiste privind beneficiile sau în cazul în care câștigurile privind dezvoltarea socială, economică sau de sănătate nu sunt translatate în fluxurile de venituri pentru guvern. În astfel de cazuri există un pericol real ca rambursările de împrumut (și condițiile pentru durabilitatea financiară) să nu poată fi realizate.

Un caz special, dar răspândit, de bunuri publice la nivel internațional este reprezentat de externalitățile organismelor internaționale și transfrontaliere de apă. Se estimează că 40% din populația globului trăiește în bazine hidrografice

comune la nivel internațional și depinde de securitatea apei cu privire la managementul eficient al apei transfrontaliere. Problema amonte-aval este deosebit de acută în cazul în care diferite părți ale unui bazin hidrografic se află în țări diferite. Mai mult decât atât, problemele majore de finanțare pot apărea atunci când externalitățile poluării sunt internaționale. În multe cazuri, este mult mai eficient pentru o țară A să efectueze un management obligatoriu pentru bazin, sau reducerea poluării, decât țara B - dar cum poate țara A să recupereze aceste costuri de gestionare?

În exemplul de mai sus, acțiunile țării A conferă beneficii externe de mediu pentru țara B. De asemenea țara A poate produce bunuri publice pentru o comunitate internațională mai largă (de exemplu, în cazul în care zonele umede importante sunt protejate). În absența unui sistem național de transferuri fiscale, țara A poate recupera costurile prin:

- (a) statutul de membru al unui organism regional, cum ar fi UE, care oferă împrumuturi ieftine sau acordă facilități pentru refacerea mediului,
- (b) eligibilitatea pentru ajutorul internațional, de exemplu, Facilitatea Mondială pentru Mediu este un important finanțator pentru bunuri publice globale sau regionale,
- (c) acordurile cu țări vecine pentru repartizarea costurilor sau creșterea veniturilor comune. Unele din aceste acorduri sunt de lungă durată și complicate, de exemplu, cele care acoperă Nilul, Mekong, Iordania, Okavango, Senegal, Ganges, Indus, etc - și în țările dezvoltate Rin, Meuse, Dunarea, etc.). Acordurile financiare pentru aceste organizații tind să fie foarte specifice. În cazul țărilor în curs de dezvoltare agențiile donatoare inventează sursa cea mai comună. Taxele percepute de guvernele naționale, de obicei, contribuie cu o parte minoră și nedemnă de încredere la bugetele acestor organizații. Unele

organisme percep o suprataxă privind investițiile în proiectele care folosesc apele transfrontaliere (Caseta 11).

Finanțarea eforturilor pentru apa transfrontalieră depinde în mod critic de acordurile politice și instituționale, care sunt extrem de specifice. Aceste organizații au avut o istorie foarte schimbătoare. În cazul în care beneficiile sunt globale sau regionale (bunuri publice „club”) este ușor să justifiți utilizarea fondurilor globale, cum ar fi Facilitatea Mondială pentru Mediu (GEF) sau alte ajutoare internaționale și bilaterale. Contribuțiile de la guvernele regionale ar trebui, teoretic, reflecta incidența beneficiilor și costurilor bilaterale nete. Încrederea în suprataxele pe proiectele bilaterale canalizate prin intermediul organismelor trans-naționale poate, așa cum s-a menționat mai sus, direcționa organizația către promovarea intereselor bilaterale. O propunere a fost făcută pentru crearea unei Facilități pentru Apele Comune la Nivel Internațional pentru a oferi un sprijin independent pentru cooperarea apei transfrontaliere cu un buget asigurat și o masă critică (ODI et al. 2001).

### **Bunurile private ar trebui să plătească pentru ele însele**

Orice nu este un „bun public” în domeniul apei, folosind diagnosticul propus mai devreme, este, prin definiție, privat. Beneficiarii funcțiilor și serviciilor apei care sunt concurenți ar trebui să fie taxați. Principala calificare la acest principiu este aceea că tariful ar trebui să fie „accesibil” tuturor și că sprijinul special ar trebui să fie disponibil pentru părți slabe ale societății din punct de vedere financiar.

Urmărirea acestui principiu presupune:

- îmbunătățirea autofinanțării furnizorilor de servicii,
- reducerea „acoperirii” subvențiilor publice și redirecționarea economiilor pentru bunuri publice autentice, sectoare, comunități și indivizi care nu-și pot acoperi costurile proprii,

- captarea costurilor de reducere a externalităților de la poluatori, „victimele” de mediu sau beneficiarii serviciilor oferite de ecosisteme, care pot permite să plătească pentru ele,
- taxarea pentru stăpânirea serviciilor legate de apă (pescuit, navigare, agrement și așa mai departe).

Pentru a face oricare din aceste lucruri, furnizorii administrației locale și agenții de specialitate de apă și mediu necesită un grad de autonomie financiară și asigură că fluxurile financiare crescute vor fi disponibile pentru utilizarea lor și nu doar absorbite în bugetele naționale. Totuși, guvernele naționale vor necesita unele puteri de supraveghere și reglementare pentru a asigura legitimitatea cheltuielilor subsuverane.

Măsurile pentru sporirea veniturilor nu vor fi ușor de implementat. Va exista rezistență pentru reducerea subvențiilor și pentru ce poate fi văzut ca taxe noi pentru mediu. Opoziția este de natură să provină din investiții puternice, inclusiv afaceri. Noțiunea de plată pentru captarea apei, eliminarea deșeurilor și serviciile in situ pentru râu au toate șansele să fie discutate în mod special în cazul în care acestea sunt, sau au fost, expuse drepturilor obișnuite pentru apă. Așa cum a subliniat Van Koppen și alții (2007) întregul proces de reglementare de stat a resurselor „posedate” anterior de către comunități și indivizi poate dezmoșteni titularii săraci de drepturi tradiționale și poate face disponibile serviciile esențiale de apă chiar mai problematice pentru săraci, comunități marginalizate.

Independența financiară a furnizorilor de servicii de apă poate fi crescută prin îmbunătățirea eficienței de operare, reducerea dispersiei și a altor forme de deșeuri, colectarea mai eficientă a veniturilor și reducerea furtului de apă. Cu toate acestea, majorările tarifare sunt, de asemenea, susceptibile de a fi necesare.

Acceptabilitatea publică a acestor creșteri tarifare va fi mai mare în contextul furnizorilor:

- creșterea eficienței, acoperirea serviciului, calitate și fiabilitate,
- operarea într-un mod transparent și responsabil,
- folosirea tarifelor proiectat inteligent pentru a proteja utilizatorii cei mai săraci.

Astfel de reforme pentru practicile de management vor fi, de asemenea, esențiale pentru furnizori pentru a atrage fonduri de investiții.

Cu toate acestea încercările neplăcute sunt de a crește veniturile, alternativa trebuie să fi mai proastă, și anume subfinanțarea drastică continuă pentru multe funcții de gospodărire a resurselor de apă și servicii esențiale de apă. Concluzia este că fondurile publice ale bunurilor private pentru cei capabili să plătească vine de la un preț considerabil - perpetuarea unui management ineficient, inechitabil și nedurabil al resurselor de apă de bază și tuturor serviciilor dependente de acesta.

#### **Caseta 11: Finanțarea Comisiei pentru Râul Mekong**

Între 1957 și 1975 Comitetul din Mekong, susținut de Secretariatul din Mekong a fost un organism regional al Națiunilor Unite, finanțat de Națiunile Unite. Se intră apoi într-o perioadă tulbură, când acesta a devenit din ce în ce mai mult deturnat în favoarea proiectelor bilaterale, până când a fost reconstituit ca și Comisia pentru Râul Mekong (MRC). În prezent MRC are un buget de bază de 2 milioane \$ contribuți de către cei patru membri regionali, granturi de la agențiile donatoare (unele dintre ele în natură) și 8% suprataxă pe proiectele finanțate de donatori implementate de MRC.

Bugetul programului MRC este mai mare - 15-20 de milioane dolari SUA pe an - și este finanțat aproape în întregime prin granturi de la guvernele regionale și agențiile

internaționale și bilaterale. Propunerea urgentă de a finanța MRC din **Fondul Mekong Trust Fund** a întâmpinat neplăceri din partea unor membri. Istoria MRC ilustrează tendința Comisiei de a minimaliza misiunea „bunurilor publice regionale” în favoarea inițiativelor bilaterale - mai ales atunci când venitul său este parțial în funcție de suprataxa pe proiectele bilaterale.

Cel mai recent MRC a adoptat o abordare programatică, cu patru programe principale de lucru („zonele cheie de rezultat”). Acestea sunt finanțate de Banca Mondială / GEF și diverși donatori bilaterali.

*Sursa: ODI și alții. 2001.*

### **Finanțare pentru construirea capacității**

Peste tot în această lucrare a fost subliniat faptul că reforma de gospodărire a apei și încercările de îmbunătățire a viabilității financiare a furnizorilor în sector nu vor reuși fără eforturi considerabile făcute pentru creșterea capacității umane.

O sursă potențială de finanțare pentru construirea capacității este dezvoltarea asistenței, nu numai din străinătate, dar și de la ONG-uri și de la alți operatori din țară cu capacități dovedite.

Ajutorul (ODA) este adecvat mai ales pentru finanțarea creării și sprijinirii instituției, deoarece nu poate consolida parteneriate durabile între instituții. Relațiile se referă la uniuni, formare, asistență tehnică și consultanță, precum și ajutorul de capital pentru instalații și echipamente relevante într-o anumită măsură. Construirea capacității de acest fel se bazează în mod normal pe finanțarea granturilor, care o face mai comună printre donatorii bilaterali decât în IFS-uri. Cei din urmă tind să obțină accesul la granturi prin **trust funds** special create, alimentate de donatorii bilaterali sau de agenții ale ONU. Uniunile și alte tipuri de parteneriate pot fi „Nord-Sud” sau „Sud-Sud”. Susținerea grupurilor-pereche poate fi, de asemenea, în cadrul aceleiași țări.



Finanțarea din partea donatorilor pentru crearea capacității, înființarea de instituții, etc, este utilă în astfel de cazuri, precum:

- Finanțarea pregătirii planurilor IWRM. Acest lucru este adesea perceput ca un exercițiu „one-off” și există riscul ca, implicarea pe termen scurt, și de multe ori străină și consultanții pot bloca „dreptul de proprietate” local sau pot „acapara” procesul IWRM. ODA ar putea totuși, să fie angajat în dezvoltarea și implementarea pe termen mai lung, cu angajamentul de a construi capacitatea locală.
- Acordurile de uniune dintre instituțiile „mature” de apă și cele în proces de dezvoltare. Acestea tind să fie acorduri pe termen mediu și lung implicând detașarea de personal, instruire, consultanță și așa mai departe. Operatorii scandinavi de apă municipală au astfel de acorduri cu omologii lor din Statele Baltice și Rusia, deși uniunea poate, de asemenea, lucra pentru cooperarea „Sud-Sud”. Compendiul de Acțiuni realizat de către Consiliul General Consultativ al Secretariatului ONU privind Apa și Sanitația (UNSGAB 2006) cuprinde un capitol privind promovarea Parteneriatelor Operatorilor de Apă.
- Asistența tehnică pentru pregătirea ofertelor și contractelor de concesiuni mari și complexe, care implică adesea contractori și operatori privați. Corporația Internațională de Finanțare (IFC), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) și de alte IFS-uri au furnizat un astfel de sprijin, alături de împrumuturi de capital, de obicei, finanțate din granturi. Banca Interamericană de Dezvoltare (IADB) a anunțat recent formarea unui fond ciclic pentru asistență tehnică în astfel de situații, ce urmează a fi completat de către ofertantul la licitație care a reușit.

Există o puternică tendință printre unele agenții donatoare spre furnizarea de ajutor financiar pentru bugetele locale, în special în contextul realizării ODM-

urilor pentru serviciile sociale, de sănătate și apă. În timp ce astfel de instrumente se adresează direct crizelor și blocajelor de finanțare locală și programelor care încep la începutul anului cu rambursare socială timpurie, acestea riscă crearea unei dependențe financiare, instituționale și politice în ultimă instanță. Aceasta este o dilemă la care nu este ușor de răspuns.

Activitățile non-structurale necesită finanțare modestă, dar care sunt ușor de implementat și necesită finanțare stabilă pe termen lung. În plus, ODA se angajează relativ în proiecte pe termen scurt, de obicei, de la trei la cinci ani. Pentru a avea un impact semnificativ asupra politicii, planificării și construirii capacității, sunt necesare programele pe termen mai lung; acestea ar putea lega construirea capacității de activități reale în cazul în care dezvoltarea pe termen lung a aptitudinilor este vitală.

### **Caseta 12: Abordarea Globală a Sectorului pentru Planificarea în sectorul apei**

Abordarea Globală a Sectorului pentru Planificare (SWAp-uri) a fost descrisă ca fiind:

„... punerea în comun a resurselor pentru a sprijini o singură politică de sector și un program de cheltuieli, în conformitate cu conducerea guvernului, prin adoptarea unei abordări comune în cadrul sectorului și prin sprijinul procedurilor guvernamentale de a plăti pentru fonduri.” (WSP / Kenyan MWI, 2007).

În cazul Kenyan, SWAp-urile sunt în curs de implementare, împreună cu politicile și reformele instituționale, în special separarea furnizării de servicii de politici și reglementări, separarea gospodăririi resurselor de apă de aprovizionarea cu apă și serviciile de sanitație și adoptarea unor principii cheie de guvernare a apei, cum ar fi descentralizarea, participarea, autonomia, responsabilitatea, eficiența și durabilitatea ecologică și financiară.

Într-un SWAp toate investițiile importante ar trebui să fie conforme cu Planul de Investiții Sectorial și ar trebui să fie dezvoltat un Sistem Sectorial de Informații.

Donatorii sunt încurajați să se armonizeze între ei, pentru a-și asocia activitățile la SIP și pentru a avansa către utilizarea canalelor comune de finanțare și procedurile peste materiale cheie ca achiziții și standarde tehnice. Progresul în aceste zone va reduce sarcina administrativă la destinatar și va diminua costurile de tranzacție a ajutorului. Un obiectiv al SWAp este de a atrage progresiv ajutor în program mai degrabă decât forma proiectului.

*Surse: Asano 2006; IWMI 2006; Legea 2003; www.pub.gov.sg*

În apă și alte servicii sociale de bază ODA este oferit din ce în ce mai mult într-un cadru programatic, cum ar fi Abordarea Globală a Sectorului pentru Planificare (SWAp) prezentată în Caseta 12. Este de remarcat că SWAp-urile oferă un cadru pe termen mediu-lung pentru managerierea ODA și că, de obicei, acestea includ o componentă puternică de politică și înființare de instituții.

## **5. CONCLUZII**

**E**ste larg recunoscut faptul că o mai bună gestionare și guvernare a apelor reprezintă cheia pentru dezvoltarea unui sector de apă durabil, eficient și echitabil. Cu toate acestea, această lucrare a argumentat faptul că orice tentative de a introduce reforma de guvernare a apei necesită recunoașterea în mod activ și încorporarea dimensiunii financiare. De asemenea, eforturile de a atrage finanțare suplimentară atât de mult necesară sectorului trebuie să fie însoțită de reforme de guvernare pentru se asigura că fondurile sunt utilizate în mod eficient și că fluxurile financiare pot fi susținute. O mai bună guvernare a apei poate produce o alocare mai eficientă a finanțării în cadrul sectorului de apă. Se poate reduce nevoia de finanțare prin economisire de bani în cazul în care, de exemplu, o schimbare în politică evită o nouă investiție scumpă sau crearea unui sistem de

reglementare are drept rezultat îmbunătățirea eficienței de operare sau cererii mai competitive pentru contracte. Economii emergente pot fi dispuse în altă parte pentru dezvoltarea infrastructurii sau sistemelor de management.

Importanța guvernării bunurilor în atragerea de finanțare necesare pentru îndeplinirea MGD-urilor serviciilor de apă și canalizare a fost subliniată mai devreme, în multe lucrări, inclusiv de către Camdessus și grupurile de lucru Gurria, dar luând în considerare reforma guvernamentală pur și simplu din perspectiva utilizatorului final serviciile nu sunt de ajuns. Relația dintre guvernare și finanțare trebuie să fie văzută în contextul sectorului ca întreg, recunoscând faptul că:

- Performanța serviciilor de apă individuale depinde de o întreagă gamă de funcții de gospodărire a resurselor de apă, care trebuie să fie finanțate, dar va facilita apoi accesul la finanțarea pentru alte funcții și servicii. Există multe exemple: crearea unei baze de date a bunurilor și a unui sistem de monitorizare este o condiție preliminară pentru o finanțare serioasă; dezvoltarea datelor hidrologice și climatice oferă o bază mai sigură pentru investiții în hidroenergie și irigare; finanțarea creării unei reglementări independente, o soluționare a litigiilor sau un sistem de arbitraj poate încuraja investitorii privați; modificări instituționale care să permită introducerea unui sistem de poluare sau captarea de taxe oferă o nouă sursă de venituri pentru managementul de mediu; și așa mai departe.
- Caracteristicile economice ale diferitelor funcții și servicii de gospodărire a resurselor de apă afectează profund sursele de finanțare, care pot fi accesate în mod fezabil. Dat fiind bugetele guvernamentale limitate și fondurile de la donatori, este important ca aceste funcții și servicii care pot mări veniturile din taxele utilizatorilor sau beneficiarilor să existe. Oportunitatea costurilor implicate în continuare să utilizeze fondurile publice pentru a furniza bunuri private pentru cei cu posibilitatea de a plăti pentru ele este mare.

- Caracteristicile spațiale, funcționale, socio-politice și profesionale ale agențiilor de gospodărire a resurselor de apă și ale furnizorilor de servicii pot afecta critic capacitatea lor de a accesa diferite surse de finanțare și capacitatea lor de a realiza durabilitatea financiară. Propunerile pentru reformele instituționale, nu numai în sectorul de apă, dar și în administrația publică la scară mai largă (cum ar fi reforma administrației locale) ar trebui să fie clare cu privire la implicații financiare posibile și ce măsuri trebuie luate pentru a susține fluxurile financiare.
- Finanțarea structurilor fără finanțare pentru dezvoltarea instituțiilor lor de susținere este în ultimă instanță, cheluitoare și inutilă. Investițiile în infrastructura importantă beneficiază de politici coerente, de cadru legislativ corect și de instrumente adecvate de gestionare.

Cele două moduri de interacțiune între guvernare și finanțare ar trebui să fie elemente critice în procesul de planificare IWRM stabilit la Summit-ul Mondial privind Dezvoltarea Durabilă, în 2002. Țările care elaborează planuri IWRM ar trebui să finanțeze „mainstream” luând în considerare cine și cum finanțarea ar trebui să fie acordată pentru toate funcțiile și serviciile importante, precum și infrastructura, pe o bază pe termen lung. În prezent câteva planuri fac acest lucru - finanțarea este fie elementul care lipsește fie este prevăzută numai pentru a cere mai mult. Nu este suficient pentru sectorul de apă să atragi pur și simplu finanțări suplimentare; de fapt, fiecare sector din economie în curs de dezvoltare este probabil a fi în măsură să arate nevoia financiară. Planurile IWRM sau eforturile generale de a îmbunătăți guvernarea apei, care fac o încercare serioasă pentru a se ocupa de nevoile și sursele de finanțare, inclusiv creșterea eficienței cu care sunt utilizate resursele existente, vor fi mai credibile și mai probabile de a atrage fondurile necesare. Dând un profil superior finanțării va duce inevitabil la un contact mai mare între Ministerele de Finanțe și autoritățile de apă; un dialog mai documentat și o abordare literată din punct de vedere financiar pentru reformele în

gospodărirea apei, iar sistemul de guvernare ar trebui, de asemenea, să asigure că toate părțile din sector primesc pondere din bugetele anuale.

### **Caseta 13: Revenirile economice privind investițiile în sectorul apei**

În studiul bine cunoscut realizat de către autorii WHO (Hutton și Haller 2004) a fost analizat un număr mare de studii de gospodărire a apei și programe de sanitație. S-a constatat că un 1 dolar investit returnează, de obicei, beneficii în intervalul a 5-28 dolari, în special creșterea în timp a economiilor din accesul mai îngrădit, plus câștigurile de producție în timp și alte cheltuieli pentru evitarea diareei.

Alte studii au demonstrat că beneficiile nete economice, de la cheltuielile pentru managementul resurselor de apă - în primul caz de mai jos, protecția și creșterea valorii investițiilor deja existente, în al doilea caz, oferind o soluție mai ieftină și eficientă din punct de vedere cost-beneficiu pentru problema calității apei.

Pentru schema hidroelectrică Paute din Ecuador s-a constatat că investițiile în amonte în protecția bazinelor de recepție și controlul eroziunii au fost atractive din punct de vedere economic și financiar pentru companiile de energie (private). Economii în costurile de dragare, plus valoarea energiei extra de la prelungirea vieții rezervoarelor ajutate să protejeze costul de capital inițial al schemei (Southgate și Macke 1989).

Un al doilea caz este programul de gestionare a bazinului de recepție Catskill din orașul New York care implică investiții de 1.5 miliarde \$ peste 10 ani pentru a reduce poluarea apei în partea superioară a bazinului. Acest program, administrat de către Corporația Bazinului Catskill, o organizație non-profit, reduce costurile de tratare a apelor convenționale pentru locuitorii din New York. (CEE-ONU 2005).

Există, de asemenea, o reală nevoie de profesioniști în domeniul apei pentru a scoate în evidență beneficiile economice și sociale din investițiile în infrastructură și servicii de apă (**hard and soft**). Fără o astfel de evidență apa este probabil de natură să continue să piardă pentru sectoare acolo fie unde ratele de rambursare privind investițiile par să fie mai mari sau acolo unde contribuția la politicile de

reducere a sărăciei pare mai directă (de exemplu, sănătate și educație). Astfel de evidență ar putea ajuta contra problemei generale de reticență a Miniștrilor de Finanțe de a include investițiile pentru apă în programele publice de investiții (și lipsa asociată de apă în multe strategii și lucrări de reducere a sărăciei, PRSP-urile). După cum se prezintă în Casetă 13, există o evidență cu privire la rambursările economice din investițiile în gospodărirea resurselor de apă și serviciile de apă, dar astfel de evidențe sunt neuniforme și sunt necesare mult mai multe analize specifice la nivel național sau regional.

Guvernarea și finanțarea sunt inexorabil împletite. Țările care fac progrese în reforma de guvernare a apei ar trebui să constate că sarcina de creștere a finanțelor devine mai ușoară. Când sectorul poate demonstra că are capacitatea instituțională de a-și gestiona mai eficient și productiv finanțelele, de a îmbunătăți recuperarea și rambursarea costurilor ca urmare a împrumuturilor, atunci ar trebui să poată atrage mai multe finanțe și să poată pune bazele pentru durabilitate. Deceniul Apei din anii 1980 oferă lecții pentru viitor: o mulțime de infrastructuri au fost create, dar, în multe cazuri, au fost prost alese, prost întreținute, și nu aveau instituții care să le susțină. În consecință, investițiile nu au realizat beneficiile așteptate și nu s-au adresat în mod adecvat deficitului de servicii.

## Referințe

Ballance, Tony și Andrew Taylor (2001). *Competition and economic regulation in water: the future of the European Water Industry*. Unpublished Report; January. Stone and Webster Consultants.

Barraque, Bernard (1998). *Water policy formulation in France*. Report for European Commission DG XII; December 1998 (Draft).

Biswas, Asik K., Olli Varis și Cecilia Tortajada eds. (2005). *Integrated water resource management in South and South East Asia*. Oxford India Paperbacks.

Caplan, Ken et al. (2001). *Flexibility by design: lessons from multi-sector partnerships in water and sanitation projects*. Business Partners for Development.

Cap-Net, GWP și UNDP (2005). *Integrated water resources management plans: Training Manual and Operational Guide*. Cap-Net, Netherlands.

Clarendon Smith, K. (2000). *Innovation as a systemic phenomenon: Rethinking the role of policy*. Enterprise and Innovation Management Studies 1.1: 73–102.

GWP Eastern Africa și EU Water Initiative Finance Working Group (2007). *Financing water in East Africa*. Conference Proceedings: April.

GWP TEC (2004). *Catalysing Change: A Handbook for Developing Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Strategies*. Global Water Partnership, Stockholm.

Head, Chris (2004). *Lessons from the hydropower sector*. In: Financing dams and sustainable development; UNEP Dams and Development Project Report: April.



Hutton, Guy și Laurence Haller (2004). *Evaluation of the costs and benefits of water and sanitation improvements at the global level*. WHO, Geneva.

Insights 51 (2004). *Realising the potential of micro finance*. Insights Development Research: December. Institute of Development Studies, University of Sussex.

Leach, M., Bloom, G., Ely, A., Nightingale, P., Scoones, I., Shah, E., and A. Smith, (2007). *Understanding Governance: Pathways to sustainability. STEPS Working Paper 2*. Brighton: STEPS Centre.

Kaul, Inge și Pedro Conceicao (2006). *The new public finance: Responding to global challenges*. Oxford.

Marsh, D. și R.A.W. Rhodes (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford.

Molden, David ed. (2007). *Water for food, water for life: a Comprehensive Assessment of water management in agriculture*. Earthscan.

Nickson, Andrew și Richard Franceys (2003). *Tapping the market: The challenge of institutional reform in the urban water sector*. Palgrave.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press; New York.

Overseas Development Institute and Arcadis and Euroconsult (2001). *Transboundary water management as an international public good*. Swedish Ministry of Foreign Affairs.

OECD (1999). *Sourcebook on environmental funds in economies in transition*. OECD, Paris.

OECD/PHARE (1998). *Swapping debt for the environment: the Polish Ecofund*. OECD/PHARE, Paris.

Peña, H., Luraschi, M. și S. Valenzuela (2005). *Water Development and Public Policy Strategies for the Inclusion of Water in Sustainable Development*. Santiago, Chile.

Rees, Judith (2006) *Urban Water and Sanitation Services; An IWRM Approach*, TEC Background Papers No 11, Global Water Partnership Technical Committee, Stockholm.

Roberts, John (2003). *Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction, Working Paper 203*, ODI, London.

Southgate, Douglas și Robert Macke (1989). *The downstream benefits of soil conservation in Third World hydroelectric watersheds*. Land Economics, 65(1).

UN Economic Commission for Europe (2005). *Water-related ecosystems for water management: environmental services and financing for the protection and sustainable use of ecosystems*. Prepared by the Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape for a Geneva seminar, 10–11 October.

van Dijk, Meiner Peter și Klaas Schwartz (2002). *Financing the water sector in the Netherlands: A first analysis*. Netherlands Water Partnership (NWP): Netherlands.

van Hofwegen, Paul (2006). *Report of Task Force on Financing Water for All*, World Water Council (WWC), Global Water Partnership (GWP) and the 4th World Water Forum. Montpellier, France.

van Koppen, B., Giordano, M., și J. Butterworth eds. (2007). *Community-based*

*Law and Water Resources Management Reform in Developing Countries.*  
Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture Series, Vol. 5:  
CAB International, UK.

Water and Sanitation Programme (WSP) and Ministry of Water and Irrigation,  
Kenya, 2007. *Kisima* (newsletter): January.

Winpenny, James (2003). *Financing Water for All: Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure.* World Water Council (WWC), Global Water Partnership (GWP) and the 3rd World Water Forum. Montpellier, France.

Lucrările publicate anterior în cadrul Seriilor de Documente Informativă ale TEC:

- No 1: „Reglementarea și participarea sectorului privat în Sectorul Apei și Sanitației” – de Judith A. Rees (1998)
- No 2: „Apa ca un bun social și economic: cum să pui principiul în practică” – de Peter Rogers, Ramesh Bhatia și Annette Huber (1998)
- No 3: „Principiile Dublin pentru Apă ca o reflecție într-o apreciere comparativă a Aranjamentelor Instituționale și Legale pentru Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – de Miguel Solanes și Fernando Gonzales Villarreal (1999)
- No 4: „Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – de Comitetul Tehnic Consultativ al GWP (2000)
- No 5: „Scrisoare către Ministerul meu” – de Ivan Chéret (2000)
- No 6: „Riscul și Managementul Integrat al Resurselor de Apă” – de Judith A. Rees (2002)
- No 7: „Guvernarea eficientă a apei” – de Peter Rogers și Alan W Hall (2003)
- No 8: „Reducerea sărăciei și IWRM” (2003)
- No 9: „Managementul apei și Ecosistemele: Trăind cu schimbarea” – de Malin Falkenmark (2003)
- No 10: „Managementul Integrat al Resurselor de Apă (IWRM) și Planurile de eficiență a apei pentru 2005 – De ce, ce și cum?” – de Torkil Jønch-Clausen (2004)
- No. 11: „Serviciile Urbane pentru Apă și Sanitație, o Abordare IWRM” de Judith A. Rees (2006)



Această lucrare este printată pe o hârtie marcată cu o lebedă.

Eticheta lebedei nordice îndrumă consumatorii către produsele cele mai prietenoase mediului. Pentru a obține simbolul lebedei, producătorii trebuie să adere la ghidurile îndrumătoare care sunt în proces de revizuire. Această lucrare a fost elaborată conform acestor ghiduri.