



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Проект «ИУВР-Фергана»

Тема 2.1. Опыт, уроки и пути реформирования водного и сельского хозяйства

Мирзаев Н.Н.,
НИЦ МКВК, к.т.н.

Введение

- ❖ В ходе анализа основных неполадок в процессе руководства лицам, принимающие решения (ЛПР), необходимо уделять особое внимание тем сбоям в работе институциональных систем и органов правления, которые угнетающе действовали на предыдущие попытки проведения реформ.
- ❖ В прошлом часто вводились новые законы или организационные структуры, основанные на их теоретических преимуществах без полного анализа условий необходимых для их успешной реализации. Крупные реформы, если они рассчитаны на успех, редко связаны с одним единственным изменением.
- ❖ Извлечение уроков из неудач прошлых реформ может иметь первостепенное значение при оценке пригодности инструментов реформирования для реального применения.

Что сделано в ходе реформ

1. Платное водопользование
2. Либерализация цен
3. Приватизация
4. Реструктуризация
5. Другие

В ходе реформ сделаны очень важные шаги, но при этом созданы и новые проблемы

Последствия реформ в ЦАР

«Хотели как лучше, получилось как всегда»

«Какую бы партию не создавали – получается КПСС»

- Ликвидация колхозов (ширкатов) привела к тому, что
 - Количество землевладельцев-водопользователей резко увеличилось
 - Техническая база земле-водопользования ослабла или ликвидирована

В итоге снизилась управляемость водой и урожайность

Этапы «дискредитации»

- ❑ Колхоз «дискредитировали» при советской власти.
- ❑ Производственные кооперативы (фирмы) «дискредитировали» после независимости
- ❑ Теперь «дискредитируем» АВП

Проблемы АВП

1. Низкая:

- Собираемость платы за услуги АВП
- Собираемость платы за услуги УК
- Собираемость членских взносов СВК
- Урожайность
- Стабильность водоподдачи фермерам
- Равномерность водоподдачи фермерам
- Эффективность водопоставки (КПД)

2. Низкое качество планов водопользования (завышение спроса, площади с/х культур, КПД, ...)

3. Низкое качество заявок на воду (занижение спроса)

4. Ухудшение мелиоративного состояния земель

5. Отсутствие севооборота

6. Слабая техническая оснащенность

7. Низкий уровень водоучета (погектарный)

8. Однопрофильность АВП

Причины слабости АВП

Созданные АВП пока не в полной мере решили проблему повышения управляемости водой и, как следствие, проблему повышения продуктивности земле-водопользования. Это произошло потому, что

- АВП, после разрушения инфраструктуры коллективного назначения, оказались в организационно-техническом плане практически беспомощными (некоторые АВП не имеют даже помещения для офиса)
- АВП не может (после многих десятилетий советской власти) за короткий срок стать действительно демократической структурой, то есть организацией, где водопользователи активно участвуют в руководстве водой и обеспечивают эффективность и справедливость водораспределения

Причины слабости АВП

Цель создания АВП - реальное участие водопользователей в руководства водой. Если Председатель Совета АВП формально избран, а на самом деле «спущен» сверху и, если Директор АВП назначен не Председателем Совета АВП, а, опять таки, навязан со стороны, то главный смысл создания АВП – подотчетность водников (поставщиков водных услуг) перед водопользователям (потребителями водных услуг), теряется. Теряется и смысл создания АВП.

АВП

Созданные АВП пока не в полной мере решили проблему повышения управляемости водой и, как следствие, проблему повышения продуктивности землепользования. Это произошло потому, что

- АВП, после разрушения инфраструктуры коллективного назначения, оказались в организационно-техническом плане практически беспомощными (некоторые АВП не имеют даже помещения для офиса)
- АВП не может (после многих десятилетий советской власти) за короткий срок стать действительно демократической структурой, то есть организацией, где водопользователи активно участвуют в руководстве водой и обеспечивают эффективность и справедливость водораспределения

«Оптимизация» ФХ

Цель «оптимизации» – укрупнить ФХ

Что может дать «оптимизация» ?

«Оптимизация» может позволить:

- Повысить управляемость водой
- Повысить эффективность сельскохозяйственного производства

Уроки «оптимизации»

Не всегда при оптимизации принимались во внимание принципы

- Целостности ФХ
- Гидрографизации и
- Объективности

Уроки реформирования

1. Самый главный урок – нельзя думать, что какая-то одна или две формы сельскохозяйственной (или водохозяйственной) организации имеют право на существование (раньше – колхозы, совхозы; сейчас – фермерские (деханские) хозяйства, АВП). Экономика должна быть «многоукладной»

2. Другие уроки:

Зона 1: Крупные коллективные хозяйства еще не ликвидированы (такие хозяйства в Таджикистане еще сохранились)

Здесь надо попытаться пойти путем, при котором реструктуризация не приведет к деколлективизации и разрушению инфраструктур и служб коллективного назначения

Зона 2: Крупные коллективные хозяйства уже ликвидированы, то есть процесс разрушения инфраструктур и служб коллективного назначения уже имел место и уже созданы АВП

Здесь надо

- Сохранить целостность ДХ и АВП (нельзя допустить дальнейшего измельчания)
- Рассматривать создание АВП как первый шаг на пути к созданию многопрофильных АВП и способствовать этому процессу

Общие предложения по реорганизации

Стратегия реформ в зоне 1 должна заключаться в том, чтобы

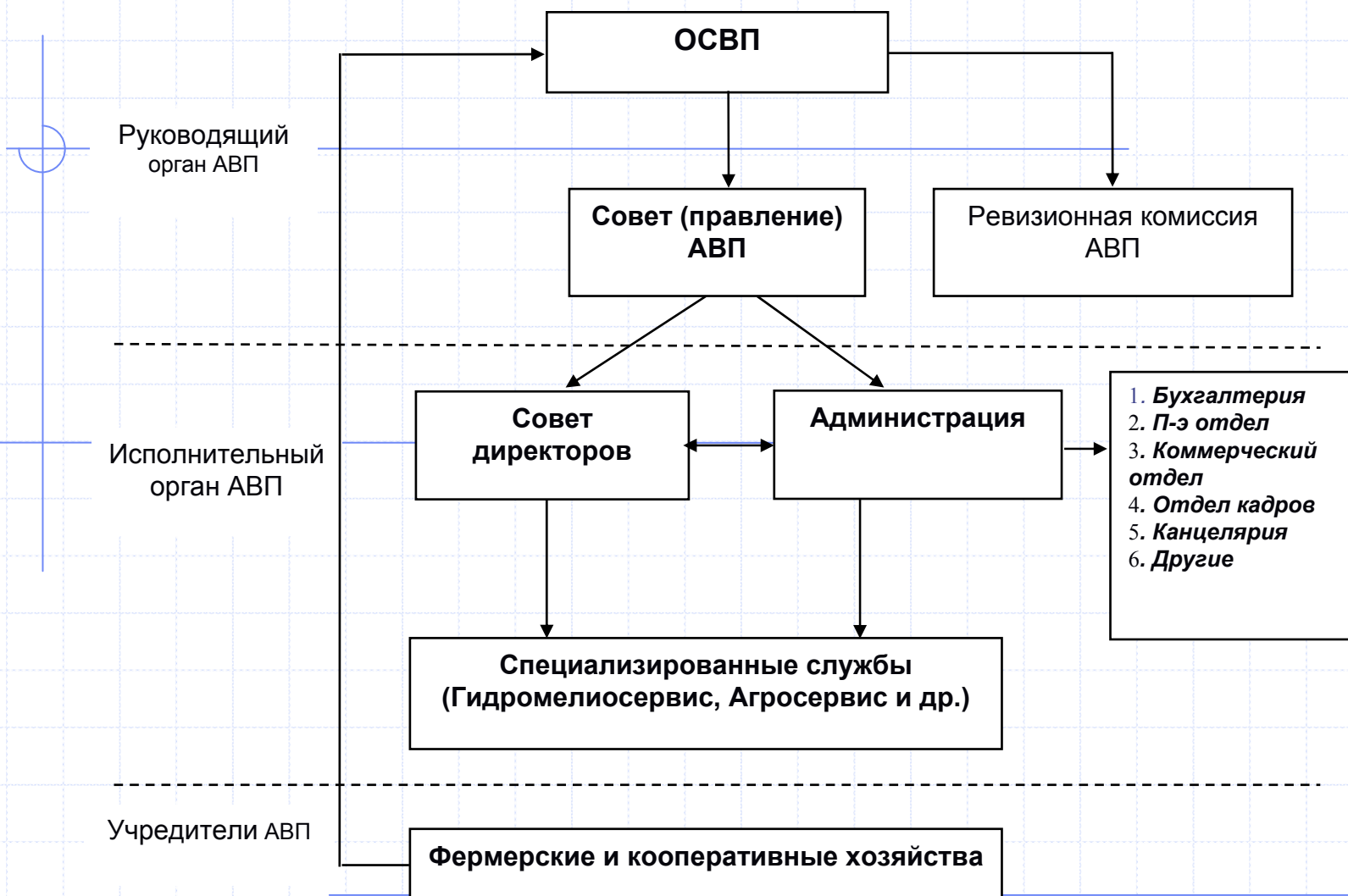
1. Сохранить территориальную целостность хозяйств (если деления хозяйств не избежать, то делать это на основе гидрографического принципа)
2. Сохранить производственный потенциал
3. Способствовать процессу создания
 - Дехканских хозяйств (ДХ) на базе бригад путем добровольного кооперирования земледельцев (владельцев паев) (опыт малого кооператива «Нажот» в Кыргызстане)
 - Многопрофильных Ассоциаций дехканских хозяйств (АДХ) путем кооперирования ДХ
 - Некоммерческих сервисных структур в составе АДХ (на базе еще сохранившихся в колхозе служб), предназначенных для обслуживания ДХ (агросервис, гидромелиосервис, техносервис, ...)
 - ДХ и АДХ в гидрографических границах (где это целесообразно, то есть, где это повышает управляемость водой)
 - Условий, обеспечивающих реальное участие дехкан в принятии решений

Условия, при которых реорганизация будет более эффективна

Желательно, чтобы

- ❑ АДХ в зоне магистрального канала объединялись в Союзы водопользователей канала (СВК) и активно поддерживали свою организацию. Это повысит роль водопользователей в руководстве водой
- ❑ Были созданы такие налоговые и другие условия, чтобы кооперация в экономическом плане была бы выгодна водопользователям. Это будет стимулировать физические и юридические лица на разных уровнях водопользования добровольно объединяться и создавать фермерские хозяйства, кооперативы и ассоциации
- ❑ Правовое пространство расширялось и укреплялось: при этом объединения имеют больше возможности работать в соответствии со своими уставами

Структура многопрофильной АВП



ОСВП – общее собрание представителей
водопользователей

АВП – Ассоциация водопользователей

Основные факторы, которые надо учитывать

- ◆ Политические возможности: имеются ли влиятельные сторонники реформы, может ли реформа привести к результатам в рамках политически приемлемого периода времени, можно ли вовлечь в команду единомышленников противящиеся министерства или изолировать их?
- ◆ Профессиональные возможности: имеются ли специалисты с уровнем подготовки необходимым для разработки законодательных актов, принятия постановлений или вынесения судебных решений, разрешения конфликта и т.д.?
- ◆ Возможности претворять в жизнь: обладают ли организации, рассматриваемые как возможные исполнители, техническими, финансовыми и людскими ресурсами необходимыми для решения стоящей задачи?
- ◆ Возможности соответствовать условиям: многие инструменты рассчитаны на изменение динамики водопользования; обладают ли пользователи знаниями и способностями нужными для реагирования на эти изменения?

Как проводить реформы

- ◆ Реформы следует проводить логически последовательным и интегрированным образом, и они должны соответствовать социальной и политической стратегии страны.
- ◆ Не все необходимые реформы могут проводиться одновременно - важно назначить приоритеты и последовательность действий, которые соответствуют этим приоритетам.
- ◆ Избегать нереалистичных реформ, которые политически или социально неприемлемы.
- ◆ Повышать уровень осведомленности, ключевыми элементами процесса любых реформ являются совместное использование информации и содержательная полемика с участием сторон.
- ◆ Реформа это динамичный, многократно возобновляющийся процесс, и единственной определенностью является само изменение.

Как проводить реформы

- ❖ Следует включать в дебаты группы, преследующие специальные интересы, но лицам, принимающим решения, следует избегать “попадания в сферу влияния” групп со специальными интересами.
- ❖ В любой реформе регулирование деятельности поставщиков услуг, как государственных, так и частных, является ключевым элементом, а ответственные за регулирование должны быть независимыми и сильными.
- ❖ При проведении реформ следует избегать путаницы с ролями, отводимыми управлению ресурсами (ответственность правительства) и предоставлению услуг (государственные или частные предприятия).
- ❖ Процесс руководства применительно к воде должен учитывать все отрасли, которые зависят от воды или являются ключевыми поставщиками воды, и не должен сосредоточиваться только на снабжении питьевой водой.

Итоги реформ

После приобретения независимости в странах Ферганской долины, началась аграрная реформа, в результате которой были ликвидированы колхозы (а затем и крупные кооперативы).

Аграрная реформа привела к результатам, которые можно выразить известным выражением: «Хотели как лучше, получилось как всегда»

Последствия реформ

- Реформы привели к тому, что резко снизились возможности по:
- ◆ Эффективному управлению водой на всех уровнях вододеления и, особенно, на бывшем внутрихозяйственном уровне, так как в большинстве своем гидромелиоративные системы ЦАР запроектированы и построены для коллективных хозяйств. Процесс создания АВП помог поправить положение в водном хозяйстве, но управляемость водой остается недостаточно высокой.
 - ◆ Поддержанию земель в мелиоративно-благополучном состоянии. Значительная часть дренажной сети, принадлежавшая бывшим колхозам и совхозам, стала практически межхозяйственной. Эта сеть и прежде содержалась не совсем удовлетворительно, теперь же стала приходить в полный упадок.
 - ◆ Поддержания плодородия почв путем организации севооборота.
 - ◆ Использования крупной сельхозтехники и др.

В итоге урожайность сельхозкультур стала еще ниже, чем даже в советский период

Уроки реформ

- ◆ В настоящее время растет понимание того, что в ходе реформ в ЦАР, решая одни проблемы (внедрение принципов рыночной экономики через приватизацию средств производства и реструктуризацию сельхозпредприятий), были созданы другие проблемы. Приватизация земель сопровождалась «деколлективизацией», то есть созданием самостоятельных многочисленных мелких фермерских хозяйств путем ликвидации колхозов и производственных кооперативов.
- ◆ Следствием этого явилось разрушение практически всей инфраструктуры и служб села коллективного назначения. Все это привело, в свою очередь, к резкому снижению управляемости водой из-за катастрофического увеличения числа водопользователей.
- ◆ Резкий спад управляемости водой на уровне бывшей внутрихозяйственной сети вынудил руководство стран ЦАР (1995г) инициировать процесс кооперации, причем по одному профилю – водному, то есть создание АВП. Почти во всех странах ЦАР (и не только в ЦАР – Армения, Украина, ...) стали создаваться АВП.

Уроки реформ

- ◆ Организация водопользователей в форме «ассоциации» сама по себе не виновата в этом, потому что эта форма удобна и эффективна для вспомогательных (обслуживающих) производств, практически, любого направления деятельности, так как не должна, как некоммерческая организация, облагаться налогом на добавленную стоимость (НДС).
- ◆ Главный вывод из вышеизложенного заключается в том, что, при проведении реформ в зоне орошаемого земледелия, где наблюдается дефицит водных ресурсов, нельзя допускать шаги, приводящие к снижению управляемости водой.

A dramatic photograph of a surfer riding a massive, curling blue wave. The surfer is positioned near the base of the wave's face, riding a red and yellow surfboard. The wave is breaking with a large amount of white foam and spray, creating a powerful and awe-inspiring scene. The sky is a clear, bright blue.

Спасибо за внимание

Thank you for your attention