

Проект «ИУВР-Фергана»

Пути и проблемы вовлечения стейкхолдеров
в процесс руководства водой в зоне
пилотных каналов.

Цели и задачи Блока 1

«...Водный кризис часто представляет собой кризис руководства» (Из заявления «Основа для действий Глобального Водного Партнерства» (ГВП) на Всемирном Форуме в Гааге, 2000г.).

Мирзаев Н.Н.,
НИЦ МКВК,
к.т.н.,
лидер Блока 1





Введение

- От качества управления водой (справедливость, стабильность, эффективность,...) зависит устойчивое развитие республик ЦАР
- Некачественное управление водой приводит к
 - Увеличению бедности,
 - Экологическим и
 - Социальным катастрофам.
- Устойчивое развитие – это развитие, при котором удастся удовлетворить потребности человечества (региона) без лишения шансов на существование будущего поколения

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

2



Введение

- Существуют резервы ирригации, связанные с качеством управления водой.
- Наибольшая урожайность хлопчатника наблюдалась в очень маловодные годы (1965 и 1974гг).
- Чтобы обеспечить не кратковременную (только в очень маловодный год), а регулярно высокую организацию водораспределения и водопользования в обычные годы необходимо внедрение институциональных мер, включающих систему стимулов и принуждений (плата за водные услуги, создание рынок прав на воду и землю,...), а также новых организационных форм управления водопользованием.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

3



Виды управления

▶ **Управление предложением** (водными ресурсами) – это задача более инженерная, чем институциональная.

■ **Управление спросом** (на воду) - это задача более институциональная, чем инженерная.

■ В настоящее время основной акцент надо делать на **управление спросом** на воду: надо сокращать спрос на воду, не снижая урожайность сельхозкультур.



Основные принципы ИУВР

- Гидрографический подход (ГП).
- Общественное участие (ОУ).
- Учет всех видов вод (поверхностная, подземная, возвратная).
- Учет интересов всех водопользователей (питьевое водоснабжение, гидроэнергетика, рыбное хозяйство,...).
- Приоритетность требований на воду природы (экологическая безопасность).
- Другие.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

5



Организационные аспекты

- Переход от административно-территориального (АТТ) к гидрографическому принципу (ГП)

- Общественное участие (ОУ)



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

6

Гидрографизация



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008



Этапы реорганизации ВХО

1. Гидрографический подход (до середины 20 века):

- Управления оросительных систем (УОС).



2. АТП (с элементами ГП)

- Райводхозы;
- Облводхозы



05.07.2019



Этапы реорганизации ВХО

3. Гидрографический подход (после реформ)

- Бассейновые управления – БУВХ, БУИС.
- Управления магистральных каналов (УК).

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008



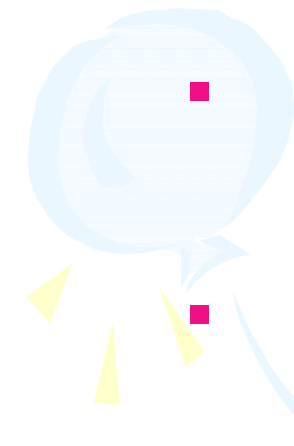
ВХО до реорганизации в проекте «ИУВР-Фергана»

- Араванский и Карасуйский райводхозы (Кыргызстан).
- Б.Гафуровский и Дж.Расуловский райводхозы (Таджикистан).
- УБФК, Андижанский и Ферганский облводхозы (Узбекистан).

05.07.2019



Гидрографический принцип и принцип общественного участия

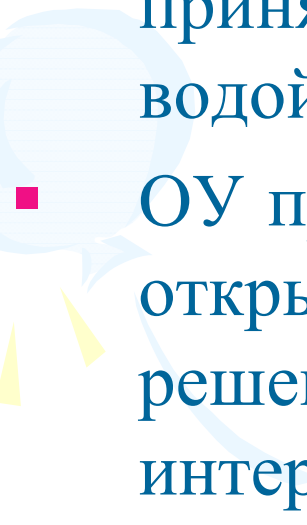

- 
- Переход к ГП сам по себе не делает решения водников более справедливыми и эффективными
 - Переход к ГП лишь создает возможности (предпосылки) для принятия более справедливых и эффективных решений
 - Воспользуется или не воспользуется водник этими возможностями для повышения КУВ зависит от субъективных и объективных факторов, главным из которых является степень вовлеченности водопользователей в процесс принятия решений



05.07.2019


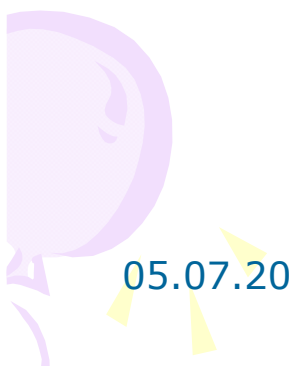


Почему нужно общественное участие?

- Основным фактором, лимитирующим развитие водопользования в ЦАР, остается дефицит ОУ в принятии решений на всех уровнях руководства водой.
 - ОУ призвано создать атмосферу прозрачности и открытости, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем больше ОУ, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов.
- 
- 



Административный эгоизм и гидроэгоизм

- Гидрографизация призвана снизить уровень административного эгоизма.
 - Общественное участие призвано снизить уровень гидроэгоизма.
- 
- 

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

13



Руководство и управление

- **Руководство (governance)** водой – это деятельность, включающая политические, социальные, экономические и правовые аспекты, направленные на достижение справедливого, эффективного и экологически приемлемого управления водой.
- **Управление (management)** – в узком смысле это деятельность, включающая планирование и реализацию технических, технологических, финансовых и организационных мер по водораспределению и поддержанию ГМС в рабочем состоянии, то есть «управление» мы рассматриваем как синоним слова «эксплуатация».



Функциональные уровни руководства

Функциональные уровни руководства:

- Организационный (внутреннее руководство) и
- Конституционный (внешнее руководство).

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

15



Функции руководства

■ Внешнее руководство

- Принятие законов, постановлений, указов,
- Регулирование права собственности (право на воду, на землю, ...).
- Внедрение рыночных отношений (плата за воду).
- Выделение инвестиций.
- Предоставление субсидий.
- Организация льготного налогообложения...

■ Внутреннее руководство

- Распределение финансов.
- Установление лимитов на воду.
- Утверждение структуры организаций, штата, зарплаты.
- Внедрение Инструкций, Руководств, Методических указаний,....!



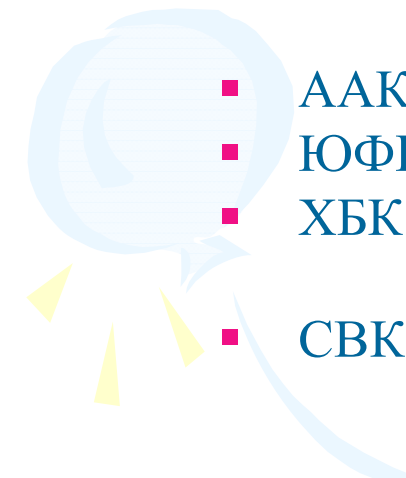
Органы руководства и управления

Органы руководства:

- 1) Внешнее руководство: Президент, Парламент, Правительство.
- 2) Внутреннее руководство: Министерства, Комитеты, Хокимияты и т.д.

Органы руководства пилотных каналов:

От государства:

- 
- ААК – БУВХ
 - ЮФК – УСМКФД
 - ХБК – ММ и ВР РТ

От общества:

- СВК

Органы управления пилотных каналов:

- 
- УЮФМК
 - УААК
 - УХБК

05.07.2019



СВК

- СВК – это некоммерческая, негосударственная **организация**, посредством которой все заинтересованные в воде физические и юридические лица (земледелец, эколог, водоснабженец, энергетик, рыбное хозяйство,...) имеют возможность участвовать в процессе руководства водой для достижения наиболее справедливого, эффективного и экологически безопасного распределения воды
- СВК – юридическое лицо, имеет свой счет в банке и печать.

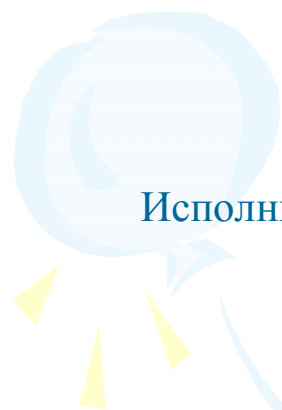


Основные функции СВК

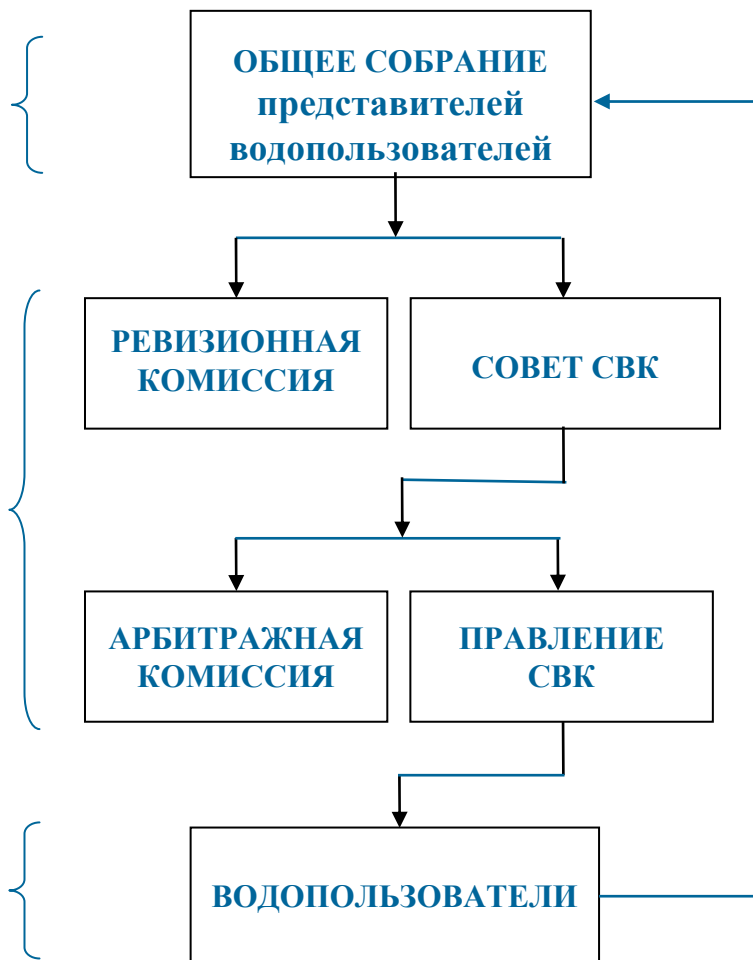
- Участие в руководстве УК через своих представителей в ВКК.
- Координация, консолидация и защита интересов водопользователей в зоне УК.
- Оказание консультативной помощи водопользователям.
- Поиск средств (грантов, льготных кредитов) для водопользователей и организация деятельности с целью решения проблем, имеющих в зоне пилотного канала: дефицит питьевой воды, загрязненность ВОЗ, низкий уровень водосбережения, безопасность населения, низкий уровень квалификации).

Структура СВК

(в настоящее время)



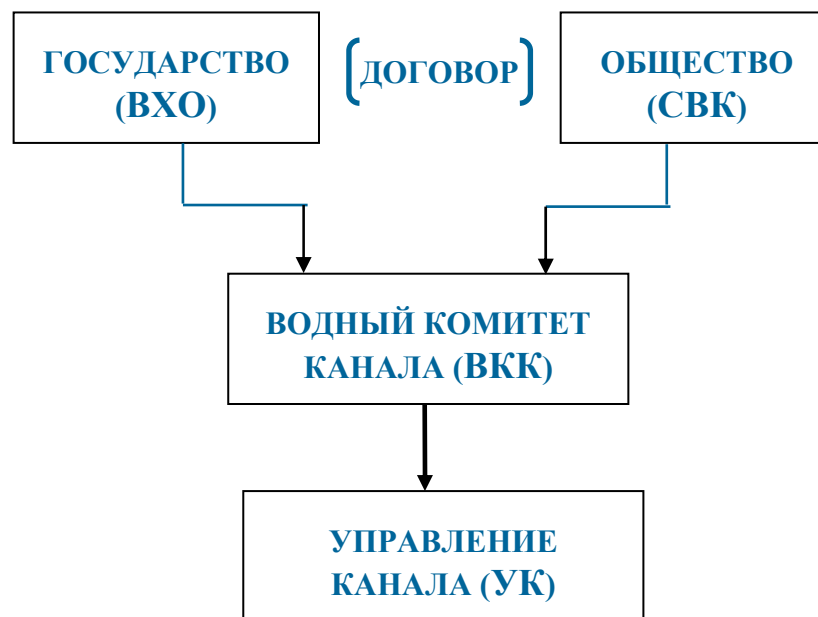
Члены СВК



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

Схема совместного руководства ВОДОЙ

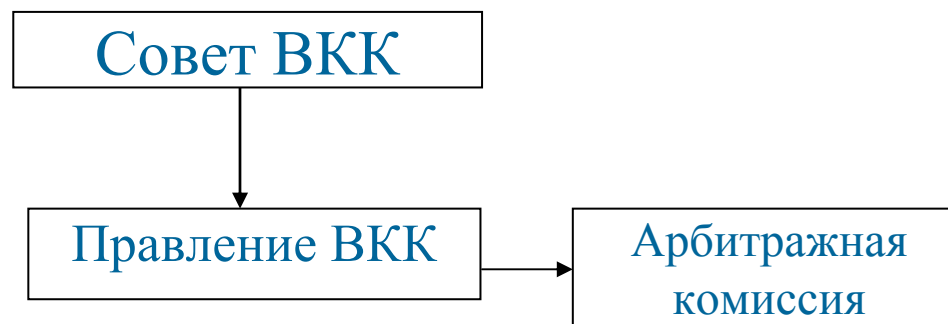


05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

21

Структура ВКК



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

22



ВКК

- ВКК – это **орган совместного руководства**, сформированный на основе **договора (соглашения)** между государством (в лице ВХО) и обществом (в лице СВК) о совместном руководстве деятельностью УК.
- Аналогом ВКК являются «штабы», создаваемые в водном и сельском хозяйствах ЦАР с советских времен в случае маловодья или других критических ситуаций.
- В отличие от «штабов», ВКК – это регулярно действующая структура, призванная решать не только оперативные (авральные), но также среднесрочные и долгосрочные задачи.

05.07.2019



Правление ВКК

- Правление ВКК формируется из представителей ВХО и СВК, то есть из представителей водников и водопользователей
- В первое время, главным образом, в Правление ВКК входят представители сельскохозяйственных водопользователей и ВХО.
- В дальнейшем состав Правления ВКК может (должен) быть расширен за счет прочих водопользователей (коммунально-бытовые службы, гидроэнергетика, рыбное хозяйство,...).
- .

05.07.2019



Совет ВКК

В состав Совета ВКК, кроме членов Правления ВКК, могут входить представители

1. Органов местной власти (разного уровня – области, района).
2. Духовенства.
3. НПО.
4. Ведомств:
 - Природоохранных организаций.
 - СЭС.
 - Водной инспекции.
5. Других заинтересованных сторон.

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

25



Основные функции ВКК

- Инициирование, рассмотрение и утверждение
 - перспективного плана развития водораспределения и водопользования в зоне канала;
 - планов водораспределения
 - лимитов водораспределения
 - и т.д.
- Участие в решении проблем экологии (ВОЗ), питьевого водоснабжения и т.д.;
- Разрешение конфликтных ситуаций и спорных вопросов между водниками, а также между водниками и водопользователями;
- Другие.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

26



Водники и водопользователи

- Дело не в том, что **водники** – «плохие», а **водопользователи** «хорошие парни». «Плохие парни» есть и среди водников и среди водопользователей.
- Речь идет о том, чтобы «хорошие парни» из числа водопользователей должны объединиться в общественные структуры для того, чтобы помочь «хорошим парням» среди водников справедливо и эффективно распределять воду.



Водники, водопользователи и местная власть

- К числу стейкхолдеров-водопользователей относится и местная власть. Традиционно местная власть осуществляет руководство водниками.
- Речь не идет о том, что **местная власть** плохо осуществляет руководство. Практика показала, что руководящая роль местной власти сказывается на КУВ как **положительно**, так и местами **отрицательно**.
- Переход к ОУ направлен, в частности, на то, чтобы **усилить положительную и ослабить отрицательную роль** представителей местной власти путем демократизации процесса руководства водой.



Что сделано проектом «ИУВР-Фергана»

- На пилотных каналах созданы **Союзы Водопользователей каналов (СВК)**.
- СВААК и СВХБК и СВЮФК официально зарегистрированы в органах юстиции.
- Заключены **Договора** о совместном руководстве между ВХО и СВК.
- Созданы **Водные Комитеты каналов (ВКК)**.

05.07.2019

Результаты воздействия проекта

- Резко снизились или исчезли конфликты между водопользователями на границе административных подразделений (районов, областей).
- Резко облегчилась ситуация с прогоном воды к конечным водопользователям. Теперь у местных властей нижерасположенных участков «голова не болит», а водопользователи не ночуют на канале (когда наступает их очередь по водообороту) и не вешают десятки замков на регулировочные щиты во избежание «несанкционированного водозабора» (воровства).
- Повысилась, как правило, стабильность и равномерность водоподачи.

05.07.2019

Результаты воздействия проекта

Показатели	Размерность	ЮФК		ААБК		ХБК	
		2003	2007	2003	2007	2003	2007
Равномерность	%	60	92	45	82	36	77
Стабильность	%	85	84	70	90	41	62
Удельная водоподача	тыс. м3/га	12.6	7.2	13,1	8.3	14.4	11.8

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

31



Проблемы руководства

Социально-психологические проблемы:

- Проблемы управления водой в ЦАР традиционно рассматриваются как проблемы чисто **инженерные**, хотя они в настоящее время являются преимущественно проблемами **институциональными**.
- Традиционно в ЦАР упор делается на управление **предложением**, а не **спросом** на воду.
- В сфере экономики начальником является потребитель-покупатель, а производитель, поставщик услуг – это подчиненный.
- Водопользователи традиционно выступают по отношению к водникам в роли просителя, а не клиента, который платит за услуги.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

32



Проблемы руководства

Юридические проблемы:

- Местами продолжается практика нецивилизованного вмешательства представителей местной власти в деятельность водных организаций (и государственных, и негосударственных);
- Сложна процедура регистрации СВК;
- Существуют проблемы с получением сертификатов на водоохраные зоны (ВОЗ) из-за юридической неразберихи и другим причинам.
- Другие.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

33



Проблемы руководства

Юридические проблемы:

- Официально не предусмотрены нормы «санпопусков» в магистральные каналы.
- Санпопуски по пилотным каналам осуществляются, но лишь под давлением водопользователей в связи с дефицитом питьевой воды.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

34



Проблемы руководства

Финансовые проблемы:

- Низкая собираемость платы за водные услуги УК и АВП.
- Низкая собираемость членских взносов СВК.
- Отсутствие у водопользователей и поставщиков воды **экономической** и **моральной** заинтересованности в **водосбережении** и повышении **собираемости** платы за водные услуги.



Проблемы руководства


Финансовые проблемы:

- Должности Председателя АВП и СВК являются неоплачиваемыми. Учитывая бедность населения сложно найти людей, которые могут себе позволить работать бесплатно (опыт Турции).
- Там, где технические и юридические проблемы с ВОЗ решены, возникают финансовые проблемы с оплатой услуг проекта ВОЗ.



Проблемы руководства

Проблемы экологии, мелиорации и питьевого водоснабжения:

- 
- Загрязненность ВОЗ пилотных каналов (мусор, мойка, туалеты, насосы, гаражи,...).
 - Самозахват земель ВОЗ, постройки.
 - Неопределенность с границами ВОЗ.
 - Эрозия почвы (сели, ...).
 - Загрязненность воды пилотных каналов (мусор, трупы животных и утопленников, болезни).
 - Повышение уровня грунтовых вод.
 - Дефицит питьевой воды в сельской местности.



05.07.2019


Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

37



Проблемы руководства

Кадровые:


- 
- Дефицит специалистов-водников.
 - Недостаточно высокий уровень квалификации специалистов.



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

38



Цели и задачи институционального блока

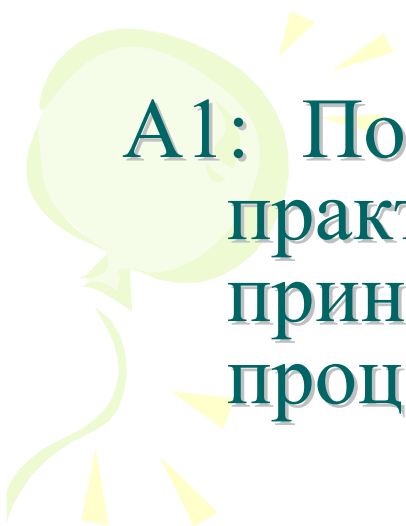
на 2008г

- Цель 4 фазы по Блоку 1: завершение работ по институциональному строительству и содействие повышению устойчивости институциональных структур, созданных проектом.
- Основные аспекты деятельности
 - гидрографизация и
 - общественное участие
- Институциональные структуры: УК, СВК, ВКК, АВП, ГВП
- Уровни вододеления: пилотные каналы (ПК), гидроучастки ПК, АВП, ГВП, ИХ

05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

39



A1: Полностью внедрены и используются на практике на пилотных каналах и ТМР принципы ИУВР по руководству водой и процедуры управления



A1.1. Завершение (в возможной степени) гидрографизации и вовлечение других стейкхолдеров на трех пилотных каналах.



05.07.2019

Уровень пилотных каналов: ЮФМК, ААК, ХБК

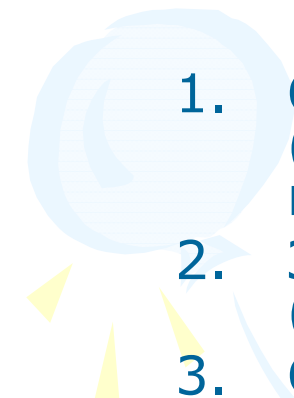
- ❖ **Наращивание организационного потенциала:**
 - Вовлечение в руководство водой прочих стейкхолдеров (местная власть, водная инспекции, коммунальное хозяйство, НПО, ГЭС и др.) и создание Советов СВК/ВКК;
 - Вовлечение старейшин и женщин в работу СВК/ВКК.
- ❖ **Наращивание финансового потенциала (повышение жизнеспособности) УК, СВК**
 - Содействие повышению собираемости платы за водные услуги УК;
 - Содействие повышению собираемости членских взносов (СВК);
- ❖ **Повышение осведомленности: повышение уровня понимания и информированности водников и водопользователей и прочих стейкхолдеров о деятельности СВК, УК и ВКК**
 - Семинары-тренинги,
 - Регулярный (в период вегетации – каждый месяц) выпуск и распространение бюллетеней о деятельности УК, СВК, ВКК.

05.07.2019



А.1.3.2. Распространение принципов ИУВР на Правобережный магистральный канал (ПМК)

Кыргызстан

- 
1. Организация работ по созданию Управления ПМК (УПМК): подготовка проектов Устава ПМК, структуры, штата и т.д.
 2. Завершение инвентаризации заинтересованных сторон (ЗС) в зоне ПМК
 3. Социальная мобилизация ЗС и ПМК
 4. Подготовка проектов учредительных документов СВПМК (Устав СВПМК, Учредительный договор, ...)
 5. Вовлечение аксакалов и женщин в руководство водой



05.07.2019

А1.4. Завершение институциональных мероприятий по двум пилотным каналам (Узбекистан)

Уровень пилотного канала

- ❖ Организация институциональных реформ на крупных отводах из ЮФМК (Каратепе, Маргилансай,...).
- ❖ Активизация работы СВК/ВКК на гидроучастках ЮФМК.

Уровень АВП

- ❖ Завершение гидрографизации АВП в зоне ЮФМК.

05.07.2019

А1.4. Завершение институциональных мероприятий по двум пилотным каналам (Таджикистан)

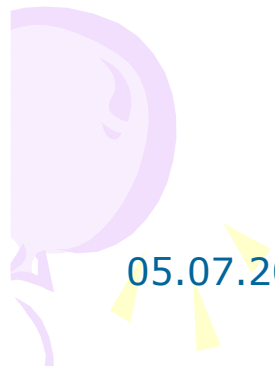
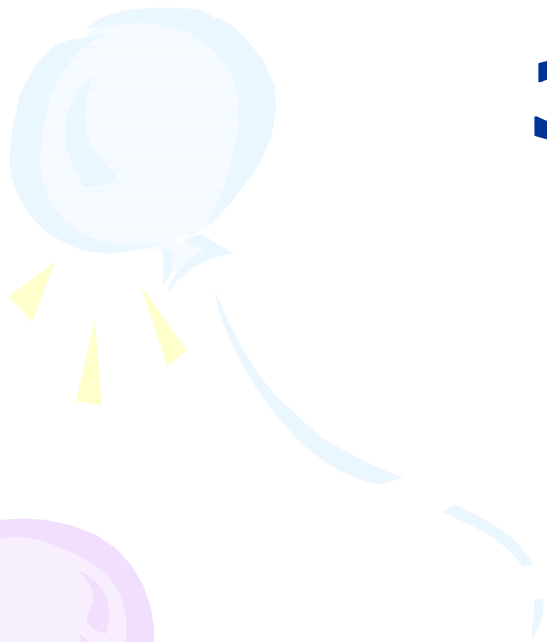
Уровень пилотного канала

- ❖ Внедрение принципов ИУВР в зоне машинного орошения (МО) р.Ходжабакиргансай
- ❖ Социальная мобилизация водников и водопользователей (по переходу к гидрографическому принципу и принципу совместного руководства водой на МО)
- ❖ Вовлечение в Союз водопользователей ХБК представителей зоны МО

Имеется в виду часть зоны МО: зона смешанного орошения (самотечное+машинное)



Благодарю за внимание!



05.07.2019

Пути и проблемы
вовлечения...Цели и задачи
Блока 1 сентябрь 2008

45