

**ПРОЕКТ  
«ИУВР-ФЕРГАНА»**

**№ 2.1**

**ПЛАТНОЕ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЕ**



**УПРАВЛЕНИЕ СТРОСОМ**

**ИУВР**

**Проект**  
**«ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ**  
**В ФЕРГАНСКОЙ ДОЛИНЕ»**  
**(ИУВР-Фергана)**

**Исполнители:**



Международный институт управления  
водными ресурсами  
(IWRM)



Научно-информационный центр  
Межгосударственной координационной  
водохозяйственной комиссии  
государств Центральной Азии  
(НИЦ МКВК)



**Финансовая поддержка:**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Швейцарское агентство по международному  
развитию и сотрудничеству  
(SDC)

**Сокращения**

ААК	Араван-Акбуринский канал	НДС	Налог на добавленную стоимость
АВП	Ассоциация водопользователей	ПВД	Поставщик воды
БУИС	Бассейновое управление ирригационных систем	ПК	Производственный кооператив
ВКК	Водный комитет канала	СВК	Союз водопользователей канала
ВКХБК	Водный комитет ХБК	ЦАР	Центрально-азиатский регион
ВДП	Водопользователь	УААК	Управление ААК
ВХО	Вдохозяйственная организация	УК	Управление канала
ДХ	Дехканское хозяйство	УХБК	Управление ХБК
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами	ХБК	Ходжа-Бакирганский канал
ММиВХ	Министерство мелиорации и водного хозяйства	ФХ	Фермерское хозяйство

**Составители:**

Мирзаев Н.Н., Саидов Р., Эргашев И.

*Дополнительную информацию по проекту «ИУВР-Фергана» можно получить на веб-сайте: <http://iwrw.icwc-aral.uz>  
Замечания и предложения просим присылать по e-mail: [nazir\\_m@icwc-aral.uz](mailto:nazir_m@icwc-aral.uz)*

## ВВЕДЕНИЕ

Ни для кого не секрет, что одной из причин кризисных проблем с водой в ЦАР, является рост спроса на нее, и что, естественно, при сокращении этого спроса было бы легче решать эти водные проблемы.

Управление спросом осуществляется посредством *институциональных мер*, включающих 1) *системы стимулов и правил* и 2) *организаций*. Системы стимулов и правил влияют на индивидуальное поведение людей, заставляя их делать то, что они в противном случае делать бы не стали. Данные структуры имеют немало форм. Одна из них – *финансовая*, предусматривающая *принуждение* через плату за водные услуги и штрафные санкции за сверхлимитный забор воды, а также *побуждение* через предоставление *права на продажу* сэкономленной оросительной воды по рыночной договорной цене другим водопользователям и т.д.

*При централизованном управлении водой акцент делается, главным образом, на меры по «принуждению» (штрафные санкции). Однако, эти меры или не действуют, или, если действуют, то малоэффективно. Мер по «побуждению» или нет, или, если есть, то они практически невыполнимы.*

Многочисленные безуспешные эксперименты по внедрению *платного водопользования* в советский период показали, что без реформирования сельского хозяйства в целом, путем перехода к рыночным отношениям на селе, сложно рассчитывать на успехи реформ в водном хозяйстве.

После приобретения независимости страны ЦАР предпринимают попытки реформировать свою экономику, в том числе водное и сельское хозяйство. По мере рыночного реформирования сельского и водного хозяйства вопросы водосбережения становятся все более вопросами *экономическими*. Так как при рыночных отношениях, целью водопользователя становится не достижение любой ценой *максимально возможного урожая* (как в советское время), а получение *максимального дохода*, то и методы водосбережения интересуют водопользователей в той мере, в какой они выгодны водопользователю при сложившейся природно-хозяйственной обстановке.

Поэтому переход к децентрализованному методу управлению экономикой и, в частности, оросительной водой, как правило, сопровождается введением платы за водные услуги и в дальнейшем предоставлением прав на продажу сэкономленной оросительной воды (торговля водой), что является важнейшим инструментом для совершенствования управления водопользованием и стимулирования водосбережения.

В настоящее время все страны ЦАР признают необходимость введения платного водопользования, но, так как стратегия рыночных реформ у всех государств разная, платное водопользование в настоящее время действует только в трех из пяти стран ЦАР.

*В Кыргызстане и Казахстане реформы были начаты в 1992 – 1994гг. с введения платного водопользования. Платное водопользование в сельском хозяйстве Узбекистана и Туркменистана отсутствует. В настоящее время стоимость водных услуг в Узбекистане учитывается в форме водного налога, который включен в состав земельного.*

*Далее, в 1995–1996 гг., после появления соответствующих указов Президентов, началась массовая приватизация земель через ее бесплатную раздачу. В Таджикистане платное водопользование введено позже, чем в соседних республиках - в 1996г. Либерализация цен на сельхозпродукцию в Таджикистане*

*произошла также чуть позже, чем в Кыргызстане и Казахстане – с появлением в 1998г. Указа Президента Республики Таджикистан "Об обеспечении прав пользования землей".*

Внедрение платного водопользования в ЦАР не привело к *существенному* повышению эффективности водопользования, но определенные положительные результаты и тенденции уже наблюдаются.

Вот как оценивают специалисты основные последствия введения платного водопользования в Кыргызстане:

- Уменьшилось водопотребление;
- Сократилось машинное орошение;
- Изменилась структура орошаемых площадей (увеличилась доля менее влаголюбивых культур – зерновых, табака, подсолнечника);
- Мелиоративное состояние земель в целом, если и ухудшилось, то незначительно, а в отдельных местах, из-за сокращения водопотребления, даже улучшилось.

Вышесказанные соображения о последствиях введения платного водопользования в Кыргызстане, хотя и в меньшей степени, но справедливы и для условий Таджикистана. Что касается Казахстана, то, по мнению специалистов, в целом пока рано говорить однозначно о положительных последствиях введения платного водопользования, но необходимость его не вызывает сомнения.

Опыт экономического стимулирования рационального водопользования в странах ЦАР показывает, что внедрение платного водопользования есть условие *необходимое, но не достаточное* для повышения эффективности водопользования. Дополнительными условиями для повышения эффективности водопользования являются:

- Высокий уровень водоучета, в особенности на нижнем уровне вододеления. Однако, тотальная приватизация земель в Кыргызстане и Казахстане привела к резкому увеличению числа фермерских (дехканских) хозяйств (ФХ, ДХ) и делает проблематичным в ближайшей перспективе налаживание полноценного водоучета и контроля на нижнем уровне, Оплата водопользователями водных услуг АВП проводится, главным образом, на основе погектарного принципа, а не объемного. Все это существенно ослабляет эффект от платного водопользования.
- Финансовая устойчивость фермерских и дехканских хозяйств (ФХ, ДХ), в конечном счете, оплачивающих водные услуги как АВП, так и ВХО (УК, РУВХ). Логично предположить, что внедрению платного водопользования должны предшествовать либерализация сельского хозяйства и укрепление финансового положения водопользователей. На практике, как правило, имеет место обратный порядок реформирования в странах ЦАР. Это привело к тому, что многие водопользователи до сих пор не в состоянии и не готовы платить за водные услуги АВП и ВХО. Финансовая слабость водопользователей вызвана тем, что государство пока не способно не только оказывать им финансовую помощь, но и уберечь их от посредников при продаже сельхозпродукции;
- Хорошо продуманная тарифная на водные услуги. Тарифы должны определяться исходя из учета двух важнейших экономических и психологических факторов: способности и готовности платить за водные услуги. Мониторинг собираемости платы за водные услуги показывает, что далеко еще не все водопользователи способны и готовы платить. На практике темпы роста собираемости платы за водные услуги, очевидно, еще ниже, так как имеют место списания долгов водопользователей.

## ТАРИФЫ НА ВОДНЫЕ УСЛУГИ

Существует два вида водных услуг по поставке оросительной воды:

- Водные услуги УК по поставке воды АВП и
- Водные услуги АВП по поставке воды ФХ.

В первом случае поставщиком воды (ПВД) является Управлений каналов (УК), а во втором случае – АВП. В то же время водопользователем (ВДП) в первом случае является АВП, а во втором случае – ФХ. Следует, однако, четко иметь в виду, что конечным пользователем воды, оплачивающим как услуги УК, так и услуги АВП, является ФХ и от его финансового положения зависит судьба ПВД.

АВП расплачивается за услуги УК в разной форме:

- Деньгами;
- Натурой (сельскохозяйственной продукцией продукцией);
- Выполнением гидромелиративных работ (очистка, ремонт сооружений);
- Передачей основных) средств (бульдозер, помещение, автомашина, компьютер, рация и т.д.);
- Списанием за счет государства «безнадежных» долгов.

Таблица 1. Тарифы на водные услуги УК (на 1000 м<sup>3</sup> воды)  
(По состоянию на август 2008 г.)

Республика	Тарифы на водные услуги		Курс \$ США
	Национальная валюта	\$ США	
Кыргызстан, сом			
Вегетация	30	0,82	36,4
Вневегетация	10	0,27	36,4
Таджикистан, сомони			
Самотечная водоподача	18,30	5,34	3,43
Машинная водоподача	29,16	8,50	3,43

Анализ тарифов на водные услуги УК (табл. 1) свидетельствует о следующем:

1. Тарифы различаются по
  - Величине (наиболее высокий тариф в Таджикистане);
  - Сезону (вегетационный, вневегетационный):
    - В Кыргызстане применен дифференцированный подход, при котором тарифы во вневегетационный период в три раза ниже, чем в вегетационный;
    - В Таджикистане установлен единый тариф, независимый от сезона (по свидетельству местных водников и водопользователей это привело к тому, что резко снизилась доля невегетационного водопользования. Снижение тарифов на невегетационную воду (как это сделано в Кыргызстане) стимулировало бы проведение предпосевных, предпахотных и влагозарядковых поливов, что ослабило бы напряженность с водой в вегетационный период и повысило бы урожайность сельхозкультур);
  - Виду водоподачи:
    - Самотечная;
    - Машинная;
  - Порядку принятия и утверждения тарифов.

2. Решение по тарифам принимается
  - В Кыргызстане – Парламентом Кыргызстана (Жогорку Кенеш);
  - В Таджикистане – Правительством РТ (Министерство экономики).
3. Существует несоразмерность между величиной тарифов на водные услуги, а также величиной штрафных санкций за нарушения водной дисциплины с одной стороны и себестоимостью затрат на водопоставку и ущербами, причиняемыми нарушителями водной дисциплины, с другой стороны. Дело в том, что слишком низкие и слишком высокие тарифы на водные услуги и штрафные санкции не могут действовать как фактор, стимулирующий водосбережение и дисциплинированность.
4. Тарифная политика не является достаточно гибкой, чтобы стимулировать водосбережение и повышение собираемости платы за водные услуги.

## **СОБИРАЕМОСТЬ ПЛАТЫ ЗА ВОДНЫЕ УСЛУГИ**

Как видно из нижеприведенных диаграмм (рис. 1 - 4), хотя собираемость платы за водные услуги по ХБК и ААК, где внедрено платное водопользование, из года в год повышается, однако темпы роста собираемости, в связи с тяжелым финансовым положением АВП, очень низкие, что отрицательно сказывается на финансовом положении УК, эксплуатирующих эти каналы (УХБК и УААК), и, соответственно, на качестве технического обслуживания.

Одной из причин низких темпов роста собираемости платы за водные услуги (если отбросить причины, связанные со стратегией перехода к рыночным отношениям в водном хозяйстве и порядком списания долгов и слабостью АВП) является то, что методика расчета тарифов на услуги по водопоставке нуждается в совершенствовании.

*Водопользователи УХБК (АВП, ПК) не спешат платить также потому, что время от времени среди водопользователей распространяются слухи о списании долгов, которые были на них «повешены» при реорганизации коллективных хозяйств, на территории которых образовались АВП. В 2004г., например, списали все долги по состоянию на 1 января 2003г. То, что списывают, это хорошо. Плохо то, что при этом, как правило, больше всех выигрывает тот, кто не платил. Колхоз Самадов, который имел только 10% долга, проиграл. Доходит до смешного - после списания долгов водопользователей райводхоз оказался в долгу перед неплатильщиком.*

*Оплата за услуги должна проводиться ежемесячно. Договором предусмотрен штраф в 1% за каждый просроченный день, но не более 100%. Статья эта, как правило, не действует. Предоплата должна составлять 40%, но это требование, за редким исключением, также не выполняется. ВДП в первую очередь платят райводхозам, которые осуществляют машинную водоподачу, а затем, по остаточному принципу, - УХБК. Объясняется это тем, что ВДП понимают - если райводхозам не платить, то ремонт насосов будет невозможен и это немедленно негативно отразится на водоподаче.*

*Договор на водоподачу между УХБК и ВДП заключается на 0,9 от плана водоподачи. Существует два вида договора в зависимости от того, имеет ВДП (ФХ, ПК) или не имеет дело с инвестором (большинство ВДП имеет дело с инвестором: они заключают с ними фьючерсные договора). Если ВДП имеет дело с инвестором, то с 2007г заключается трехсторонний договор: УХБК – ВДП - инвестор. Если нет, то - двусторонний: УХБК - ВДП. С инвестором договор заключается на объем водоподачи для хлопчатника, за остальные культуры*



платит сам ВДП. Специалисты говорят, что эффект от трехстороннего договора есть, но не значительный.

Дело в том, что финансовое положение ВДП, имеющих дело с инвесторами, с каждым годом ухудшается, потому, что этот посредник вместо наличных денег, в основном, выплаты делает на бартерной основе (солярка, удобрение, запчасти и т.д.), причем по высокой цене. Поэтому в настоящее время в РТ принято решение (протокол №10/13-3 Правительства РТ) перейти к финансированию фермеров (льготные микрокредиты) через банки. В настоящее время идет процесс перехода к этой новой системе финансирования.

(Источник: протокол заседания ВКХБК от 23.04.2008).

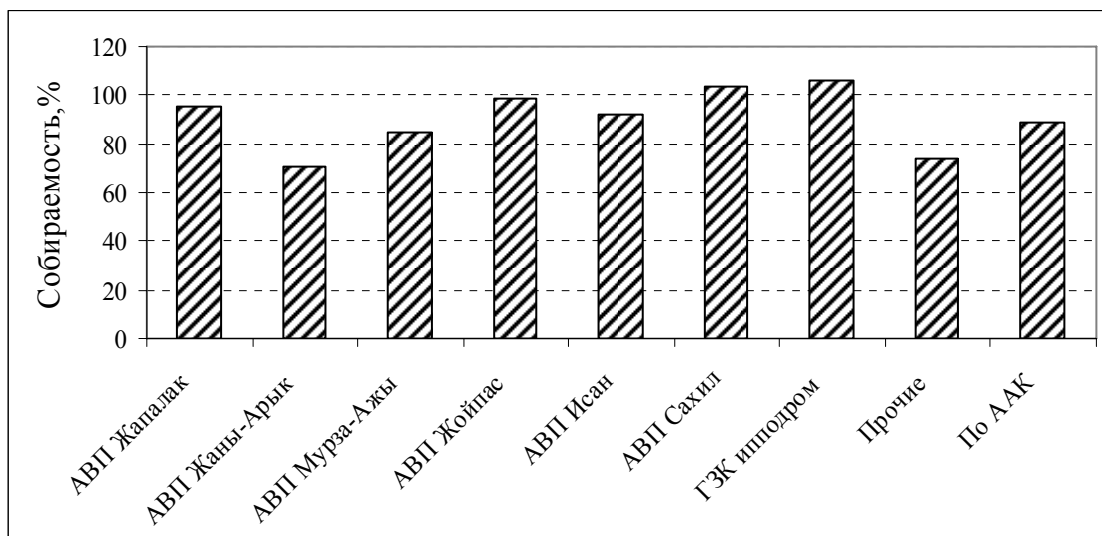


Рис. 1. Собираемость по УААК и АВП (нараст. итогом за 2003-2007гг.)

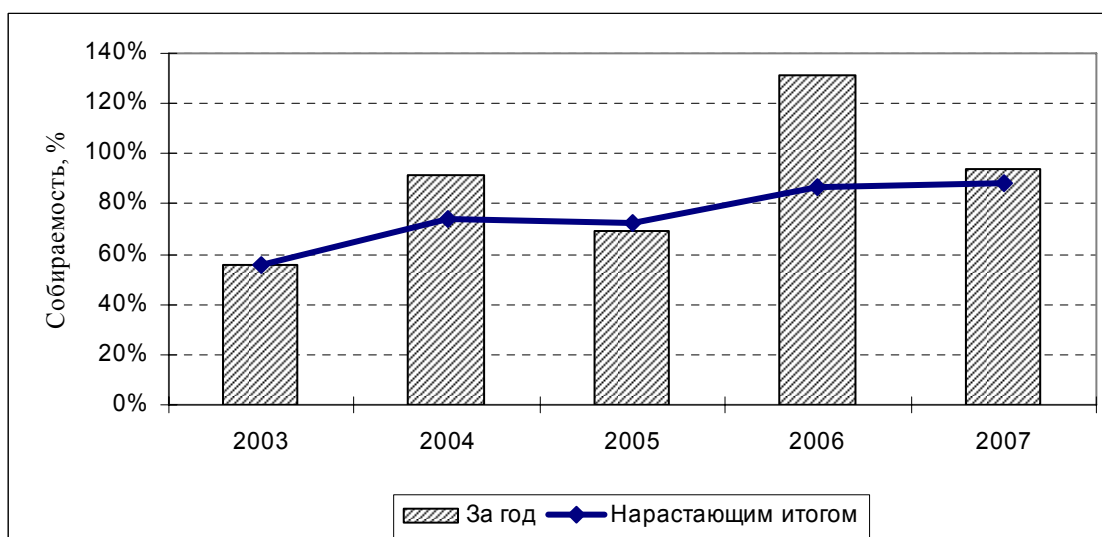


Рис. 2. Собираемость по УААК по годам

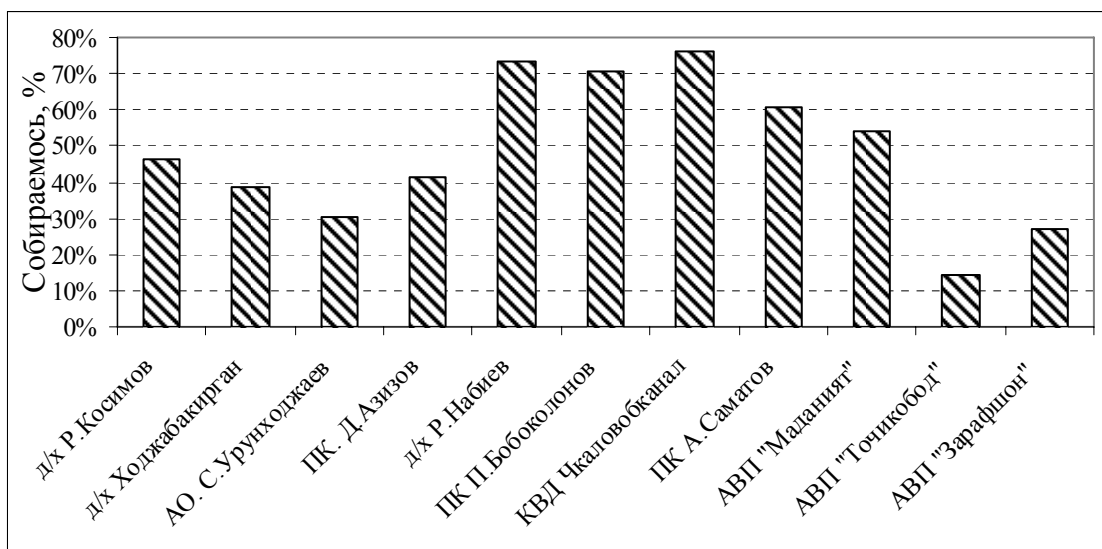


Рис. 3. Собираемость по УХБК и ВП (нараст. итогом за 2004-2007 гг.)

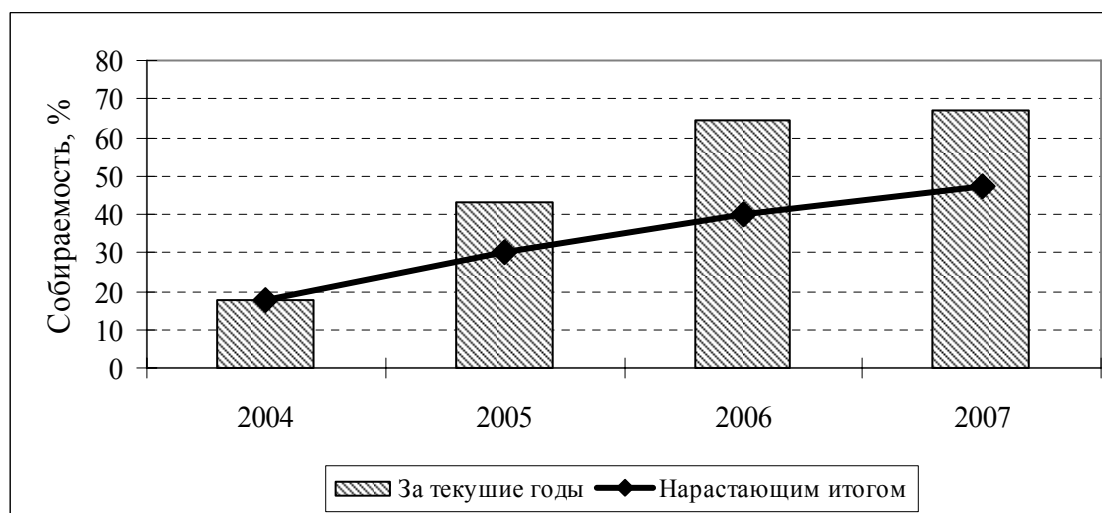


Рис. 4. Собираемость по УХБК по годам  
(Источник: материалы УХБК и УААК)

## ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Для того, чтобы ослабить водный кризис в ЦАР, надо научиться эффективно управлять спросом на воду.
2. Наиболее действенным методом управления спросом на воду в мировой практике является метод экономического стимулирования водосбережения.
3. Экономическое стимулирование водосбережения возможно через переход к платному водопользованию и совершенствование тарифной политики.
4. Тарифная политика должна быть гибкой. Гибкая тарифная политика предполагает, что водники совместно водопользователями на местах имеют право самостоятельно корректировать базовые тарифы.
5. Корректировка базовых тарифов должна проводиться таким образом, чтобы это стимулировало водосбережение и повышение собираемости платы за водные услуги.