подготовлено для
Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
в Кыргызской Республике

Оценка деятельности Ассоциаций Водопользователей (АВП) южных областей Кыргызской Республики

Исполнитель:
Центральноазиатская
консалтинговая компания
CAIConsulting

Цель исследования

- выявление проблем и основных потребностей Ассоциаций Водопользователей (АВП) южных областей Кыргызской Республики
- выработка на основе полученных результатов рекомендаций по усилению потенциала АВП южных областей Кыргызской Республики

Задачи исследования

- Определить степень подотчетности АВП перед своими пользователями
- Определить уровень прозрачности в управлении водой между водопользователями
- Выявить основные проблемные зоны и барьеры, с которыми сталкиваются АВП в управлении водой

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

I Этап

- Проведение социологического опроса АВП (сбор количественных данных)
- Были опрошены 30 АВП Джалалабатской, Ошской и Баткенской областей республики

II Этап

- Проведение фокус-групп (сбор качественных данных)
- Были проведены три фокус-группы, по одной в каждой из трех южных областей Кыргызстана

III Этап

- Анализ нормативно-правовой базы регулирующей вопросы водопользования в КР
- Анализ материалов, отчетов проектов различных международных донорских организаций по деятельности АВП в КР

IV Этап

- Сбор и анализ всей информации, полученной в рамках исследования, подготовка рекомендаций по усилению потенциала АВП

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

- Опрошены **30 АВП** в Джалалабатской (**11 АВП**), Ошской (**14 АВП**) и Баткенской (**5 АВП**) областях
- Разработаны 5 (пять) видов анкет по пяти основным целевым группам:
  - водопользователи
  - представители органов управления АВП
  - бухгалтеры АВП
  - мирабы
  - члены комиссии по разрешению споров АВП
- Всего было опрошено **330 человек** из представителей самих АВП или водопользователей, которые пользуются услугами АВП.
- **Половой состав респондентов: 88%** респондентов всех целевых групп являются мужчины и **12%** составили женщины
- **Национальный состав респондентов:** подавляющее большинство опрошенных респондентов составили представители кыргызской национальности - 81%, 16% - представители узбекской национальности, 2% - таджики, 1% - представители других национальностей.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

Блоки, которые подлежали всестороннему анализу в ходе исследования:

Общая информация об АВП

- Время создания АВП
- Орошаемая площадь АВП
- Количество зональных представителей в АВП
- Количество водопользователей АВП
- Штат АВП (недостаток персонала)
- Материально-технические возможности АВП

Правовые основы функционирования АВП

- Наличие регистрационных документов АВП
- Наличие внутренних документов АВП, регулирующих деятельность органов управления АВП
- Оценка законодательства по АВП представителями АВП

Ирригационная инфраструктура АВП

- Правовые основы владения ирригационными системами АВП
- Количество гидроединиц и гидротехнических сооружений
- Оценка состояния гидротехнических сооружений самими представителями АВП

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

Блоки, которые подлежали всестороннему анализу в ходе исследования:

Органы управления АВП

- Разделение полномочий органов управления АВП
- Соответствие деятельности органов управления АВП требованиям законодательства об АВП
- Формы и периодичность отчетности органов управления АВП перед водопользователями

Разрешение конфликтов в АВП

- Анализ эффективности работы Комиссий по разрешению споров в АВП южных областей
- Количество поданных жалоб, форма подачи жалоб
- Выявлены основные причины возникновения споров между водопользователями внутри АВП

Управление водными ресурсами

- Информированность водопользователей о работе АВП
- Наличие договоров АВП с фермерами
- Оценка фермерами качества услуг АВП
- Регистрация подачи воды, контроль за подачей воды АВП
- Размер и форма оплаты за воду
- Удовлетворенность тарифами за воду

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

Блоки, которые подлежали всестороннему анализу в ходе исследования:

Финансовые средства АВП

- Формирование и утверждения бюджета АВП
- Основные статьи расходов АВП
- Насколько бюджет АВП покрывает реальные потребности
- Меры по увеличению доходной части бюджета АВП

Меры по улучшению работы АВП

- Определены меры , способные улучшить эффективность АВП, по мнению различных целевых групп (водопользователей, исполнительных органов управления АВП, бухгалтеров, мирабов, членов комиссии по разрешению споров)

Анализ законодательства КР об АВП

- Юридический анализ законодательства КР о воде и водопользовании
- Юридический анализ законодательства об АВП
- Основные инвестиционные проекты международных организаций, работающих в данной сфере

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Степень подотчетности АВП перед своими пользователями

- Уровень подотчетности органов управления АВП перед своими водопользователями довольно высок.
- **63,3%** представителей органов управления АВП указывают, что общее собрание АВП проводится **один раз в год** (преимущественно Баткенская и Джалалабатская области) и в 30,0% случаев - два раза в год, в основном в АВП Ошской области. Это говорит об определенной развитости и оперативности управления АВП Ошской области в решении вопросов деятельности АВП.
- Следует отметить низкий уровень активности самих водопользователей на общих собраниях членов АВП. **Постоянно участвуют на собраниях только 25,0% водопользователей**.
- Устойчиво функционирует в системе органов управления АВП исполнительный орган. В подавляющем большинстве случаев (93.3%) исполнительный орган АВП является коллегиальным, в 5% - единоличным. 100% респондентов указали, что исполнительный орган АВП отчитывается перед вышестоящим органом АВП. Чаще всего (51.7%) исполнительный орган АВП отчитывается ежеквартально, и лишь в 15% случаев – один раз в год.
- Однако, результаты исследования показали, что и водопользователи и сами представители органов управления АВП **недостаточно осведомлены о распределении полномочий органов управления АВП** в соответствии с требованиями действующего законодательства.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

2. Уровень прозрачности в управлении водными ресурсами

- В большинстве случаев **(77,8%)** водопользователи всех трех областей **удовлетворены услугами АВП** и в **14,4%** случаях частично удовлетворены. Однако, в рамках исследования выявлены определенные недостатки в управлении водными ресурсами АВП.

- **Основные причины неудовлетворённости работой АВП** - несвоевременная подача воды; большие потери воды из-за технического состояния каналов; несоблюдение очерёдности полива.

- В большинстве случаев (70,6%) водопользователи ответили, что работают с АВП на основе индивидуального договора. В **29,4% случаев на основе устных соглашени**й, что является недопустимым и может привести к фактам коррупции со стороны отдельных сотрудников АВП.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

- **Основные причины споров** водопользователей АВП.
  Диаграмма. Основные причины возникновения конфликтов водопользователей в АВП южных областей.

Первая и третья причины возникновения споров между водопользователями имеют одну природу – отсутствие надлежащего контроля за своевременной и полной доставкой поливной воды водопользователям.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

- Также выявлены незначительные **нарушения в сборе платы за воду** сотрудниками АВП. В 11,7% случаев АВП не оформляют объём поданной воды. А также большинство водопользователей указали, что чаще всего оплачивают за услуги АВП мирабам и иногда директору АВП, что может привести также фактам коррупции со стороны отдельных сотрудников АВП.
- Практически во всех АВП был отмечен **недостаток мирабов** для качественного предоставления и распределения воды между водопользователями. В большинстве ответов мирабы на практике могут проконтролировать объем и очередность предоставления воды в лучшем случае один раз в сутки. Сами мирабы отмечают, что успевают обеспечить водоподачу каждому водопользователю только в 56,7% случаев .
- **Слабые материально-технические возможности АВП**. В 83,3% случаев у АВП имеется оргтехника; в 76,7% случаев АВП имеют офис, в 65,0% случаев имеются средства связи; в 65,0% -транспортные средства; и только **в 10,0% случаев имеется какая-то строительная техника**, что не позволяет АВП самостоятельно проводить ЭиТО оросительной системы АВП.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

3. Основные проблемные зоны и барьеры, с которыми сталкиваются АВП

Институциональные проблемы

- Водопользователи непосредственно тесно работают с дирекцией АВП, но недостаточно осведомлены о деятельности и функциях других органов управления, таких как комиссия по разрешению споров, ревизионная комиссия.
- Выявлены определенные проблемы АВП, связанные с приданием им **официального статуса**. Не все АВП имеют регистрацию (перерегистрацию) в соответствии с требованием действующего законодательства КР. Не у всех АВП южных областей технические документы по ирригационной системы оформлены и находятся в надлежащем состоянии. Те же проблемы характерны для государственной регистрации прав на объекты системы орошения, находящиеся в ведении АВП.
- Процесс объединения АВП областей, районов в федерации (союзы) АВП только начинает свое становление. В республике созданы 13 федераций, в том числе 5 – в южных областях страны.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

3. Основные проблемные зоны и барьеры, с которыми сталкиваются АВП

Финансово-технические проблемы

- Все без исключения респонденты считают, что для устранения имеющихся проблем в работе АВП и улучшения деятельности АВП в целях оказания качественных услуг необходимо:
  1- *приобретение собственной техники для проведения технического обслуживания и ремонта ирригационной сети;*
  2- *капитальный ремонт ирригационной сети;*
  3- *увеличение бюджета АВП за счёт повышения тарифа за услуги по подаче воды и своевременная оплата.*
  Таким образом, основной проблемой для АВП является недостаток финансовых средств.

- Респонденты оценивают состояние основных каналов и сооружений в целом как **удовлетворительное**. Однако, в понимании респондентов «удовлетворительное» это когда по каналам и сооружениям хоть как – то можно подать воду без запаса прочности.

- Проблемы недостатка финансирования АВП сказываются также **на контроле подачи воды фермерам**. В 75,6% случаев объём подаваемой воды определяется «на глаз» и только в 25,0 % случаев этот процесс контролируется посредством стационарных и переносных средств водоучёта.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

3. Основные проблемные зоны и барьеры, с которыми сталкиваются АВП

- **Дефицит денежных средств связан с формированием бюджета АВП. С**редства АВП расходуются примерно в одинаковом соотношении по основным категориям затрат, при этом затраты на техническое обслуживание и ремонт ирригационной инфраструктуры составляет только ¼ часть общих затрат или бюджета АВП. Фактически существующие расходы на техническое обслуживание и ремонт **ниже нормативных, как минимум в три раза**.

  Основными причинами разницы между утверждённым бюджетом и фактическими расходами являются в порядке убывания:

  1- Не своевременная оплата водопользователями услуг по подаче воды (35.0%);

  2- Фермеры не возделывают имеющиеся орошаемые участки (30.0%);

  3- Из-за изменения в тарифах (11.7%);

- **80%** общих сборов АВП осуществляется **не наличными средствами**, а другими способами. Оплата другими методами, чем наличными приводит к дополнительным издержкам и к снижению прозрачности в вопросах оплаты за услуги по подаче воды.
- **66,7%** водопользователей удовлетворены размером тарифа за услуги по подаче воды, 13,3% частично удовлетворены и 17,2% неудовлетворенны.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

3. Основные проблемные зоны и барьеры, с которыми сталкиваются АВП

- По мнению самих водопользователей средства, полученные АВП за подачу воды водопользователям, расходуются в основном на ремонт каналов (**34.4%**) и **33.3%** затруднились дать ответ на этот вопрос.
- Основными мерами, которые были предложены руководителями АВП и бухгалтерами по увеличению доходной части являются:

  1 - Повышение тарифа (40.0%);

  2 - Ремонт каналов и оказание качественных услуг (23.3%);

  3 - Своевременный сбор средств за услуги по подаче воды (13.3%).
- Необходимые затраты на ЭиТО межхозяйственной сети, по различным оценкам, **в 1,5 – 3 раза превышают фактические затраты АВП.**
- При этом **47,8%** респондентов готовы платить больше в случае улучшения системы водоподачи.
- **38,9%** респондентов не готовы платить больше, по следующим причинам:

  1- Неплатёжеспособность;

  2- Денег всё равно не хватит на улучшение системы водоподачи;

  3- Всё равно не получим качественные услуги.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

- По мнению респондентов для улучшения работы АВП необходимо следующее:

Диаграмма. Меры по улучшению работы АВП.

ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ *(продолжение)*

3. Основные проблемные зоны и барьеры, с которыми сталкиваются АВП

Проблемы сельскохозяйственного сектора в целом

- Основная проблема для фермеров в настоящий момент - мелкие и разрозненные фермерские хозяйства не способны в одиночку справляться с трудностями в сельском хозяйстве. В данных экономических условиях наиболее оптимально **создание и развитие сельскохозяйственных кооперативов** из числа фермерских хозяйств.
- Экспертами исследования выявлены **слабые знания фермеров основ агробизнесса**. Это приводит к тому, что фермеры зачастую возделывают ограниченное число привычных сельскохозяйственных культур. Данная тенденция опасна тем, что многие фермеры возделывают одни и те же культуры, на орошение которых требуется одинаковое количество поливной воды в одно и тоже время, что проводит **к дефициту поливной воды в вегетативный период**, а соответственно, несанкционированному забору воды и возникновению споров.
- В связи с недостаточными знаниями фермеров в сфере агробизнесса, а именно в вопросах реализации выращенной продукции, возникают потери продукции и соотвественно доходов, что сказывается на их платежеспособности при взимании платы за поливную воду.
- Низкий уровень развития **страхования в секторе сельского хозяйства**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Разработать и провести учебные курсы по повышению потенциала АВП по следующим направлениям:

- Органы управления АВП, их функции и задачи;
- Права и обязанности членов АВП;
- Практические вопросы разрешения типовых конфликтов между водопользователями и между водопользователями и АВП;
- Основы планирования водораспределения и составления планов водопользования;
- Правовые взаимоотношения между АВП и поставщиком воды по межхозяйственной ирригационной сети;
- Разработка текущих и перспективных планов по управлению активами АВП;
- Бухгалтерский учёт в АВП;
- Основы делопроизводства.
- Основы агротехники и агробизнеса;
- Передовые методы полива.

2. Разработать и внедрить компьютерные программы:

- Бухгалтерский баланс и учёт в АВП;
- Инвентаризация основных фондов АВП;
- Земельный кадастр водопользователей АВП, учёт и мониторинг оплаты средств за услуги по подаче воды в АВП;
- План водораспределения и водопользования.

РЕКОМЕНДАЦИИ *(продолжение)*

3. Усилить сотрудничество АВП с сельскохозяйственными проектами:

- Провести анализ существующих разработок и методологий работы с АВП, а так же программ развития сельского хозяйства (агробизнес, маркетинг и т.д.) осуществлявшихся различными донорскими организациями в республике для определения наиболее лучших и приемлемых разработок и методологий.

4. Увеличить финансирование АВП:

- Учитывая, что АВП были сформированы с «нулевого уровня», то есть создавались, не имея никакой материально-технической базы - **рассмотреть вопрос оказания помощи в приобретении переносных средств водоучёта, транспортных средств и строительной техники для нужд эксплуатации и технического обслуживания ирригационных систем АВП на основе бизнес-планов.**

- Учитывая, что АВП в своё время приняли на баланс и в управление ирригационную инфраструктуру, которая после распада колхозов и совхозов должным образом технически не обслуживалась и соответственно уже была большей частью в недостаточно удовлетворительном техническом состоянии **- рассмотреть вопрос оказания помощи в инвестировании средств по реабилитации ирригационной инфраструктуры.**

РЕКОМЕНДАЦИИ *(продолжение)*

5. Содействовать в увеличении размера платы за воду:

- Разработать меры по улучшению взимания платы за услуги водоподачи, в частности для стимулирования наличной оплаты.
- Изучить ситуацию с платежеспособностью фермеров при производстве сельскохозяйственных культур. Провести экспертную оценку возможных государственных дотаций, компенсирующих недостающую часть для покрытия затрат.
- Содействовать постепенному повышению размера платы за воду, позволяющей возмещать расходы на ЭиТО ирригационных систем. По средним оценкам, суммы выплат за ирригационные услуги должны составлять, как минимум, 20% от чистого дохода субъектов орошаемого земледелия, чтобы оказывать ощутимое влияние на эффективность использование оросительной воды.

6. Усилить эффективность национальной системы мониторинга и оценки АВП:

- Необходимо продолжать совершенствовать Национальную систему мониторинга и оценки ассоциаций водопользователей (НСМиО АВП).

7. Содействовать в создании и развитии федераций АВП в областях КР.