

Институциональное развитие для интегрированного управления водными ресурсами в Таджикистане

Х.Э. Мухитдинов

Водное хозяйство является сложной производственной и природоохранной системой, которая предназначена обеспечить различные сектора экономики водой в необходимых объёмах и качестве, воспроизводство водных ресурсов, их охрану от истощения и загрязнения и защиту окружающей среды от вредного воздействия вод.

Сельское хозяйство является самым крупным водопотребителем, на долю которого приходится около 92% используемых водных ресурсов. В сельском хозяйстве занято около 70% экономически активного населения республики.

Среднегодовое количество стока рек, формирующийся в Таджикистане, составляет 64 км³/год, в том числе по бассейну Амударьи 62,9 км³ и Сырдарьи 1,1 км³. Реки Таджикистана дают 55,4% среднегодового поверхностного стока бассейна Аральского моря.

Фактически сложившийся водозабор в Таджикистане составляет порядка 20% от объёма формирующегося в стране. Возвратный сток составляет порядка 35% от водозабора. Ввиду наличия огромных гидроэнергетических ресурсов главным и приоритетным водопользованием в стране является гидроэнергетика.

Общее количество природных для орошения земель составляет 1,6 млн.га, из них в настоящее время освоено 720 тыс.га.

В последние годы в связи с ограниченными возможностями госбюджета и низким уровнем платёжеспособности водопотребителей финансирование водного хозяйства резко сократилось, оно составило 8-9% от нормативных средств. Вследствие этого происходит ухудшение состояния инфраструктуры водного хозяйства и мелиоративного состояния орошаемых земель. Это привело к снижению валовой продукции сельского хозяйства и недопустимо низкому уровню жизни сельского населения.

Структура эксплуатационной службы направлена от министерства через областные и территориальные и районные управления водного хозяйства непосредственным водопотребителям: коллективным хозяйствам, дехканским фермерским хозяйствам, ассоциациям водопользователей и другим потребителям воды. Наряду с довольно высоким уровнем управления на межхозяйственном (государственном) уровне до точек выдела воды водопользователям, управление внутрихозяйственным водопользованием находится на низком уровне и как следствие использования водных ресурсов на этом уровне невысокое.

Структура управления, связанная с эксплуатацией внутрихозяйственных ирригационных систем, представлена Минсельхозом Республики Таджикистан и органами исполнительной власти на местах, имеющих в своём составе управления сельского хозяйства, курирующие деятельность сельскохозяйственных предприятий, организаций дехканских хозяйств и других сельхозпроизводителей.

В связи с этим возникает ряд проблем, при котором система управления внутрихозяйственными мелиоративными системами практически не функционирует.

Реформа в водном хозяйстве началась с принятием Указа Президента Таджикистан от 8 апреля 1996 года № 460 «О введении платы за услуги по подаче воды потребителям из государственных оросительных и обводнительных систем». Это первый шаг по пути внедрения рыночных отношений в водном хозяйстве, поскольку устанавливаемая государством плата не возмещает все затраты по подаче воды, не говоря о стоимости воды как природного ресурса и компенсациях за нарушения водного законодательства и экологического ущерба... Из-за тяжёлого финансового положения в хозяйствах водопользователей собираемость платы от установленных размеров составила в 1996-1999 годах 15-17%, в 2010 году достигла 50%, большая часть которой покрывалась сельскохозяйственной продукцией.

В связи с этим в Республике необходимо внедрение дифференцированных тарифов на воду, в зависимости от природно-климатических зон типа водоподачи (самотечное, машинное) и др. Проблемой является отсутствие четкого механизма взаиморасчётов между поставщиками и потребителями воды, исходя из сезонности сельскохозяйственных работ в сельском хозяйстве, а также между отдельными звеньями оросительных систем.

Основные направления государственной политики в области рационального использования и охраны водных ресурсов определены в «Концепции по рациональному использованию и охране водных ресурсов в Республике Таджикистан» (утверждена Правительством Республики от 1 декабря 2001г., №551).

Регулирование водных отношений внутри страны осуществляется на базе платности услуг по подаче воды.

Рассматривается возможность перехода на гидрографический (бассейновый) принцип управления водным хозяйством с учётом межотраслевых интересов и приватизации предприятий, различных водопотребляющих отраслей экономики.

В программах развития экономики страны уделяется большое внимание развитию гидроэнергетических комплексов, в частности, строительству Сангтудинской и Рогунской ГЭС на реке Вахш, Дастиджумской ГЭС на реке Пяндж, чьи водохранилища позволят увеличить эффективность использования водных ресурсов не только в стране, но и в регионе в целом.

ПРОБЛЕМЫ.

Между водопользователями сельскохозяйственного сектора, энергетики и окружающей среды отсутствует координация.

ММиВР ответственен за разработку национальной политики по использованию водных ресурсов. Работы в этом направлении все еще продолжаются.

Планирование распределения водных ресурсов основано на том, как разделить имеющуюся в наличии воду. Не вычисляется фактическая необходимость воды для выращивания сельскохозяйственных культур.

Административные и гидрологические границы не всегда соответствуют друг другу; Существуют множество материально-технических трудностей в планировании, эксплуатации и содержании систем водоснабжения.

Из-за нехватки водоизмерительных приборов, затруднено осуществление контроля расхода воды.

Освоение и развитие земель затруднено из-за слабой инвестиционной поддержки.

Существует недостаток средств для эксплуатации и технического обслуживания, что и привело к ухудшению эксплуатационного состояния систем. Излишнее использование воды привело к заболачиванию и засолению почвы. Значительная часть насосных станций не функционирует, в связи с чем большинство хозяйств не могут пользоваться оросительной водой. Питьевой трубопроводной водой пользуются около 59% населения и только 47% населения сельской местности. Около 25% от общего числа населения используют оросительные каналы (арыки) как источник питьевой воды. Очень часты случаи заболеваний, передающихся водой, и их число растёт.

Отсутствие средств не позволяет переустановить лабораторное оборудование по контролю за качеством воды и для приобретения основных химических препаратов для обработки воды. Системы питьевой воды нуждаются в капитальном ремонте.

Существуют разрешения водозабора и водоотвода, но отсутствует система лицензирования. Необходимо пересмотреть правовую структуру сельскохозяйственного и водохозяйственного секторов; в особенности водный и налоговый кодексы.

Рекомендации.

Сельскохозяйственная реформа предусматривает расформирование настоящих совхозов и колхозов. Услуги по распределению воды должны быть предоставлены большому количеству малых водопользователей. При предоставлении услуг необходимо придерживаться отношений « клиента и поставщика». Водопользователям необходимо платить за услуги водоподачи, и за объём предоставленной воды. Поэтому распределение воды должно быть более точным и лучше спланированным; соответствующим институтам необходимы реформы. Расформирование хозяйств будет происходить параллельно с созданием ассоциаций водопользователей, которые управляют внутривладельческими системами.

Ново созданным ассоциациям необходима существенная поддержка для дальнейшего развития и устойчивости. Это означает, что необходимо согласование с Министерством сельского хозяйства, для избежания повторения существующих попыток и усилий.

Рекомендуется, чтобы ММиВР начало выступать в качестве регулятора и посредника, а не производителя. Министерству необходимо будет разработать руководство для водохозяйственного сектора для лучшего контроля и координации данного сектора.

Необходимо изменить процедуры по планированию использования воды на процедуры, которые будут доставлять необходимый объём воды. Необходимо также начать межминистерскую координацию, относительно водопотребления каждого сектора.

Предложено принять бассейновый метод для водного сектора. Целью данного подхода является улучшение планирования, водного управления и эксплуатации каждого сектора.

Бассейновый подход и соответствующий организационный план примет во внимание интересы всех заинтересованных сторон.

Необходимо оказать поддержку АВП, для гарантирования того, что они смогут развивать и укреплять свои организации. Следует провести общенациональную программу обучения, в которую будут вовлечены различные заинтересованные стороны водохозяйственного и сельскохозяйственного секторов.

ММ и ВР необходимо разработать подробный план, направленный на реабилитационные нужды на национальном уровне.

Для того чтобы достичь успеха при взимании платы за услуги водоподачи, необходимы соответствующие предпосылки, и чтобы водопользователи были в состоянии и имели желание платить. Сельскохозяйственному сектору необходимо стать более либеральным и чтобы фермеры сами могли решать, что им выращивать и где реализовать выращиваемую продукцию.

Бассейновое управление водных ресурсов.

Организация по бассейну должна находиться в подчинении ММиВР РТ. Главная функция бассейновой организации является содействие в разработке деталей и выполнение основного бассейнового плана. Этот план должен гарантировать, что все водопользователи равно представлены, и имеют одинаковое обращение.

Предлагается, что все управления будут выполнять свое собственное бюджетное планирование, контроль и бухгалтерский учёт. Эта информация будет введена в центральную бассейновую бухгалтерскую систему. Независимый аудит будет проводиться каждый год и каждое управление будет нести ответственность за свои финансовые операции. Совет бассейновой организации посредством Исполнительного Директора несёт, тем не менее, ответственность за мониторинг и предоставление

руководства по работе, финансовым операциям, и учётам управлений. Главы Управлений в организациях должны входить в Совет организаций по бассейнам рек.

Частичное финансирование бассейновых организаций должно идти от водопользователей. Плата должна нести двойственный характер: одна плата за фактическое количество использованной воды или сброса воды, другая плата для покрытия части установленных расходов организаций. Это должно быть в форме установленной ставки на человека, двор или гектар. Также это может быть связано с объёмом или качеством воды, которую они сбрасывают.

Полагаться только на сбор платы за услуги водоподачи может быть недостаточным для достижения экономической жизнеспособности; у организации есть более обширные функции, чем только распределение воды, и, следовательно, она должна частично финансироваться через бюджет Правительства. Другими источниками дохода могут быть взысканные с подающих воду в розницу хозяйствам объединений/ организаций, промышленных пользователей, владельцев мест отдыха и развлечения и физических лиц, и т.д., лицензионные сборы.

У большинства управлений, вовлечённых в фактическое водораспределение, также имеется отдел по выставлению счёт – фактур и сбору платы.

Предлагаемая структура предусматривает, что бассейновая организация будет нести ответственность за полный пакет обязанностей. До какого уровня должна функционировать бассейновая организация, и за какие временные рамки, подлежит дискуссии. В данном исследовании представлен принцип.

На данное время возможно и даже рекомендуется начать только с сельских водопользователей и выработки гидроэнергии. Позднее, когда будет приобретено больше опыта с данным типом организаций в Таджикистане, в бассейновые организации могут быть включены другие водопользователи. Очень важно наблюдать за развитием проекта ИУВР Фергана, касающийся Интегрированного Управления Водным хозяйством в бассейне реки ХБ Согдийской области.

Прежде всего, необходимо принять политическое решение перехода в Управление по Бассейну Реки. После чего, существующие учреждения должны быть подготовлены к своему присоединению в бассейновую организацию, и затем может быть реализован и завершён фактический процесс интеграции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

В настоящее время экономическое положение и общая концепция перехода к рынку не позволяет полностью покрывать расходы связанные содержанием водохозяйственного комплекса. Необходимо разработать новые механизмы экономического управления водохозяйственной деятельностью в рыночных условиях.

Сложность водохозяйственного комплекса предполагает, чтобы важнейшие и уникальные сооружения остались в собственности государства и содержались за счёт его средств, управлялись Минводхозом, который должен быть основным координатором и проводником водохозяйственной политики в стране. Такое решение проблемы могло бы одновременно устранить деление единого водохозяйственного комплекса на межхозяйственную и внутрихозяйственные части.

Необходим чёткий экономический механизм взаиморасчётов между поставщиками и потребителями воды, исходя из сезонности работ в сельском хозяйстве, а также между отдельными звеньями оросительных систем и обслуживающих их вспомогательных организаций.

Финансовая поддержка государства в виде отчислений из республиканского и местного бюджетов, средств от налога на землю, ликвидацию последствий стихийных бедствий наряду с вносимой платой за услуги по подаче воды составила в 2009 году и

50% от утверждённых размеров и 13,5 раза меньше чем 1990 году. В настоящее время ситуация существенно не изменилась.

На перспективу необходимо добиться чтобы вносимая хозяйствами плата совместно с государственной поддержкой покрывала затраты водохозяйственных организаций по подаче воды потребителям. В противном случае процесс снижения эффективности оросительных систем будет продолжаться.

Созданные орошаемые агроландшафты в Таджикистане играют важную экономическую, природообразующую и экологическую роль для обитания 75% жителей страны. Поэтому перед Таджикистаном стоит сложная, капиталоемкая и долговременная задача реабилитации и повышения технического уровня ирригационных и коллекторно-дренажных систем. Для этого необходимо разработать и осуществить программу первоочередных, среднесрочных мер по реабилитации и дальнейшему развитию мелиорации и водного хозяйства в стране.

Демографический рост и дефицит земель возможного самотёчного орошения привели к расширению машинного орошения, оказавшемуся наиболее уязвимым в рыночных условиях. В республике, как отмечалось выше, до 40% земель обслуживаются насосными станциями. Необходимо также выделить наиболее уязвимые сооружения с точки зрения устойчивости водоподачи, энергоснабжения, защиты населения, объектов и земель от паводков, селей, подтопления и др. Поэтому необходимо провести их перепись и внести отдельным разделом в Государственный реестр водохозяйственных сооружений с указанием комплексной характеристики. Для содержания этих сооружений в технически исправном состоянии необходимо обеспечить их приоритетное финансирование.

Повышение коэффициента полезного действия межхозяйственных и внутрихозяйственных оросительных систем, улучшение техники и технологии полива, проведение капитальной и текущей планировки земель, комплексной реконструкции орошаемых земель необходимо решать на основе долговременных программ.

Рациональное использование воды путём усовершенствования почвенно-агроландшафтного, мелиоративного и гидромодульного районирования, внедрения научно-обоснованных режимов орошения, прогрессивных водосберегающих технологий, улучшения мелиоративного состояния земель имеют важное экономическое, природоохранное и экологическое значения.

Техническое перевооружение оросительных систем потребует структурных преобразований и создания подразделений по обслуживанию вычислительной техники, средств связи, водоучёта, подготовки высококвалифицированных кадров, создания ассоциаций водопользователей.

В случае не выполнения вышеуказанных вопросов процесс снижения эффективности оросительных систем будет продолжаться.