

Кыргызская Республика
Министерство сельского хозяйства и мелиорации
Департамент водного хозяйства и мелиорации

Проект Управления Национальными Водными Ресурсами - Фаза 1

Отчет о пятой миссии

11-28 января 2017 г.

**Главный Советник Компонента 1 – Укрепление национального
потенциала в части управления водными ресурсами**

1 Введение

1. Консультант выехал 11 января 2017 г. и прибыл в Бишкек рано утром 12-го числа для участия в своей пятой миссии по проекту Всемирного Банка «Управление Национальными Водными Ресурсами – Фаза 1».
2. Основной целью миссии было участие в Среднесрочной Оценочной Миссии проекта, проводимой командой Всемирного Банка.

2 Выводы

2.1 Общие вопросы

3. Продвигается работа по сбору дополнительных данных для Чуйского бассейнового плана. Главный Советник получил ряд переведенных документов, которые послужат вкладом в первый вариант бассейновых планов, которые должны быть подготовлены в Фазе 1.
4. Всё ещё нужно улучшить связь между Главным Советником и Национальными Консультантами. Для прогресса необходимы тщательный мониторинг и руководство во избежание траты времени или проведения работ в неоптимальном направлении. Хотя это не критика в целом, важно обеспечить координацию между членами команды, т.к. работа в рамках бассейнового планирования является комплексной, и может быть впустую потрачено много времени, если будет иметь место дублирование работ.

2.2 Необходимые действия:

5. Необходим точный и дисциплинированный протокол связи. Состоялся один разговор по скайпу между Национальными Консультантами и Главным Советником. Разница во времени диктует, что эти встречи нужно назначить около 9 ч. (Бишкекского времени) и проводить минимум раз в неделю, даже если существенного сообщить нечего. Встречи лицом к лицу будут сохранять взаимосвязь и поддерживать каналы связи открытыми.

2.3 Создание Отдела АПВР

6. При акценте данной миссии на Среднесрочной Оценочной Миссии не было проведено никакой конкретной работы по формированию Отдела АПВР. Однако этот вопрос обсуждался с членами команды и членами Среднесрочной Оценочной Миссии. Есть основания полагать, что могут быть некоторые подвиги по постепенному вовлечению существующих сотрудников Отдела водных ресурсов, водопользования и межгосударственного водodelения. Это определенно логичный шаг и его следует поддержать.

2.3.1 Необходимые действия:

7. Подготовить ТЗ для предполагаемых сотрудников Отдела АПВР. Главный Советник подготовит их проекты в ближайшие недели.
8. Необходимо срочно определить возможных сотрудников (как в головном офисе, так и на уровне БУВХ/РУВХ), имеющих достаточно навыков и опыта для работы в будущем отделе АПВР. Как только мы выясним, какие специалисты у нас есть, мы можем выявить пробелы, которые нужно будет заполнить обучением и последующим (будущим) укомплектованием персоналом.

9. Нургазы – продолжить работу с Рабочей группой АПВР для получения списка возможных сотрудников и резюме.

2.4 Формирование Бассейновых Водных Администраций

10. В 3 и 4 Отчетах о миссиях данный Консультант рекомендовал, чтобы был подготовлен проект институциональной структуры для Таласской и Чуйской Бассейновых Администраций. По сей день это не было сделано.

2.4.1 Необходимые действия:

11. В срочном порядке нужно подготовить проект структуры (в т.ч. квалификации и предлагаемые функции) для Чу-Таласской Бассейновой Администрации. Он создаст одну из тем для обсуждения для следующей миссии Консультанта в апреле 2017 г. и промежуточного периода посредством почты и переговоров по скайпу.
12. Нургазы и Д. Милтон – подготовить проект предложений возможной структуры БАА (кратко- и долгосрочной), чтобы обсудить в течение 2 недель.

2.5 Бассейновые планы

13. Были подготовлены, переведены и будут скомпонованы материалы для вводных глав Чуйского бассейнового плана согласно Проекта Оглавления, подготовленного данным Консультантом в период предыдущих миссий.
14. В настоящее время (после обсуждений со Среднесрочной Оценочной Миссией) целью является подготовка первого варианта бассейновых планов для всех 5 бассейнов. Было предоставлено продление на 6 месяцев, что позволит достичь эту цель.

2.5.1 Необходимые действия:

15. Главный Советник подготовит первый план по вторичной информации, собранной из существующих отчетов и дополненной информацией непосредственно от БУВХ/РУВХ и Бассейновых Советов. Сначала он сконцентрируется на подготовке глав по общей информации (предпосылкам). Параллельно с этой работой Национальные Консультанты должны доработать четкое формулирование проблем и вопросов бассейна. Отметим, что нужно включить все выявленные проблемы и вопросы, даже если мы не можем решить их все на первом этапе планирования.
16. Национальным Консультантам нужно ссылаться на концептуальную записку, подготовленную Главным Советником для Среднесрочной Оценочной Миссии, так как в ней четко разъяснены, какие общие вопросы будут решаться в первом варианте планов (согласно Водного Кодекса).

2.6 Среднесрочная Оценочная Миссия

17. Как говорилось ранее, большая часть времени данной миссии включала подготовку записок и концептуальных документов для последующего обсуждения, а также участие в различных встречах, инициированных Миссией. Основным пунктом миссии был двухдневный семинар с выездом в Каракол, на котором обсуждались прогресс и оставшиеся работы по Фазе 1. Второй день был посвящен возможным концепциям второй Фазы проекта.
18. Что касается Компонента 1, наш подход к завершению 5 бассейновых планов будет строиться согласно нижеследующих пунктов:
 - а. Планы, подготовленные в Фазе 1, будут рассматриваться в качестве первого варианта планов, которые впоследствии будут обновляться/улучшаться в Фазе 2 и позже. Бассейновое планирование – это динамический процесс, и поэтому нельзя сказать, что план когда-нибудь полностью «завершен».

- b. Структура планов будет соответствовать уже представленному Оглавлению, даже хотя мы, вероятно, не сможем завершить каждую главу или раздел на данном первом этапе.
 - c. Главный Советник будет «компоновать» планы на основании вторичной переданной информации, и, где это необходимо, переведенной на английский язык.
 - d. Национальные Консультанты будут продолжать формировать Бассейновые Советы так, чтобы по крайней мере к концу 2017 г. все Бассейновые Советы (6, из них 2 для Чу-Таласа) были сформированы, активно выявляли проблемы и вопросы и участвовали в соответствующих процессах бассейнового планирования.
 - e. Анализ распознаваемых проблем и вопросов будет сконцентрирован на тех приоритетных тематиках, которые определены в Водном Кодексе в качестве обязательных вопросов. Последующие этапы процесса планирования будут направлены на другие «необязательные» вопросы согласно Водного Кодекса.
19. Проект будет продлен на период 6 месяцев до середины 2017 г. Это даст время на создание 5 первых вариантов бассейновых планов (допуская, что Чу-Талас будет объединён в 1 единый план – для обсуждения).
20. Будет сделан запрос на наем по контракту ещё 1 специалиста по планированию водных ресурсов для оказания содействия процессу остального планирования. ТЗ на данную должность следует разработать как можно скорее, хотя возможно, что на эту должность потребуется официальное одобрение ВБ, прежде чем начнется формальная процедура.
21. Для информации в качестве приложения к данному отчету прилагается содержание завершающейся Фазы 1 и возможной Фазы 2.
22. Фаза 2 была только запланирована в общих чертах, но почти наверняка будет включать второй этап работы над бассейновыми планами, подготовленными в период Фазы 1. Её основной целью будет расширение диапазона специалистов, необходимых для бассейнового планирования, и увеличение числа специалистов, которые прошли подготовку по аспектам планирования. К тому времени, когда Фаза 2 будет готова для внедрения, (по крайней мере) ожидается, что ряд сотрудников Отдела водных ресурсов, водопользования и межгосударственного вододеления Департамента будет назначен работать в качестве Отдела АПВР по бассейновому планированию на уровне головного офиса. Также (хотя менее вероятно) есть шанс, что Бассейновые Водные Администрации до некоторой степени будут участвовать в процессе планирования, по крайней мере в плане сбора и сортировки необходимых данных и информации, которые обычно хранятся в бассейне, а не на центральном уровне.

2.6.1 Необходимые действия:

23. Национальные Консультанты должны начать работу по формированию следующего в повестке дня Бассейнового Совета. Согласно Дорожной Карты, это должен быть Ош-Баткен. Ответственные лица: Национальные консультанты.
24. Должен быть подготовлен проект структуры БВА. Главный Советник подготовит первый проект для последующего обсуждения (возможно, по скайпу) с Национальными Консультантами. Ответственное лицо: Главный Советник.
25. Чтобы помочь Экономистам в оценке затрат, должна быть подготовлена смета для членов коллектива в каждом из предлагаемых подразделений по управлению водными ресурсами предлагаемой ГВА. Главный Советник начнет эту работу, но необходимы материалы (предложения) от местной команды. Предлагаемый крайний срок для этого – конец февраля 2017 г.

Ответственные лица: сначала Главный Советник, далее Национальные Консультанты.

Приложение

Концептуальный документ по завершению
Фазы 1 и План на Фазу 2 по Компоненту 1

Компонент 1: Управление Водными Ресурсами

1. Компонент 1 состоит из 2 основных подкомпонентов: 1.1 Планирование речных бассейнов и 1.2 Институциональная реструктуризация.
- 1. Подкомпонент 1.1: Планирование речных бассейнов**
2. Компонент 1.1, Планирование речных бассейнов, основан на результатах ПУНВР-1, в котором главной целью является создание 5 предварительных бассейновых планов (к середине 2018 г.)
3. Обоснование в рамках ПУНВР-1:
4. Разработка бассейнового плана в соответствии с международными нормами, хотя и на предварительном уровне (не имеющем строгого определения), не может рассматриваться в качестве достижимой цели к концу Фазы 1. Очень ограниченное число квалифицированных сотрудников и очевидный временной фактор делают эту цель нереальной. Однако альтернативный вариант концентрирования ресурсов только на 1 или, возможно, на 2 речных бассейнах также является частично оптимальным, учитывая взаимосвязанную цель формирования Бассейновых Советов в 5 речных бассейнах. Формирование Бассейнового Совета в бассейне, в котором не должен быть подготовлен план с соответствующими сроками, приведет к прекращению деятельности Совета и его возможному роспуску. (Отметим, это произошло в бассейне р. Талас при отсутствии последующих действий компании СМЕК по бассейновому плану в рамках ПУУВР).
5. Предлагаемый подход для завершения ПУНВР-1:
6. При ресурсах и времени, оставшихся в Фазе 1, и допущении, что не ожидается значительного участия со стороны отдела АПВР, требуется четкое определение направления дальнейших действий, чтобы устранить всю неопределенность в ожидаемой форме и содержании планов.
7. Были разработаны и переданы предлагаемые Оглавление и проект Руководства по подготовке планов утвержденных бассейнов. Они определяют типовое содержание и процедуры всесторонних планов, когда на их подготовку выделены соответствующие время и ресурсы. Данное Оглавление будет обсуждаться с Бассейновыми Советами и даст отправную точку для подготовки бассейновых планов. В ситуации, при которой мы занимаемся этой работой, нужно определить форму и содержание этих первых вариантов планов, чтобы они удовлетворяли некоторым основным требованиям и обеспечили заинтересованность Бассейновых Советов и дали им возможность проводить последующие мероприятия.
8. Главным для любого бассейнового плана является инвентаризация имеющихся проблем и вопросов. Их выявление обычно проводится Бассейновыми Советами при поддержке технических сотрудников. Как только проведена и проанализирована эта инвентаризация, можно разработать древо проблем, которое пригодится при создании соответствующего древа целей (это желаемая ситуация). На основании анализа данных проблем, может быть представлена матричная таблица возможных решений/действий на уровне детализации основных принципов. Также может быть представлена самая предварительная оценка затрат.
9. Поэтому предлагается, что 5 бассейновых планов в первом варианте, подготовленных в Фазе 1, должны быть основаны на подготовленном и переданном Оглавлении, разделы и главы, в которых имеется информация – расширены, с некоторыми частями в основном в табличной форме, и содержать следующие основные компоненты:
 1. Инвентаризация проблем и вопросов с указанием серьезности/рисков, пространственной протяженности, затронутых лиц/земель и т.д.
 1. Для каждого (основного) вопроса, древо проблем и последующее древо целей

2. Древо проблем и последующее древо целей для каждого (основного) вопроса. А именно, разбивка причин каждой из выявленных проблем, расположенных в форме «древа», за которым последует похожая структура, но работающая в обратном направлении от желаемой ситуации путем принятия мер по корректировке различных причин. (То есть чётко выявляя причины и следствия)
3. Матричная таблица (пример которой приведён в качестве сопроводительного рисунка), дающая возможные решения/действия, с примерными затратами, приоритетами и обязанностями исполняющей организации. Первоначальная направленность будет на обязательные вопросы/темы, установленные в Водном Кодексе, а именно:
 - a. Включает оценку рисков дефицита воды, засухи, паводков, загрязнения и прорыва плотины в границах бассейна и затраты на предотвращение, снижение и смягчение таких рисков;
 - b. Определяет местности, где имеется особый риск от источника диффузного загрязнения;
 - c. Содержит обзор существующих защитных зон;
 - d. Определяет местности, подверженные риску паводков и селей, и виды работ, которые должны быть запрещены или ограничены в таких местностях.
4. ИСВ должна быть тесно вовлечена в подготовку бассейновых планов, предоставляя базовые данные и информацию, способствующие процессу планирования (в т.ч. предоставляя данные для моделирования там, где они имеются), и выступать в качестве центрального хранилища данных и информации, собранных как часть процесса бассейнового планирования. ИСВ должна также предоставлять необходимые базовые карты для планов, хотя отдел планирования должен сам отвечать за подготовку таких тематических карт, которые потребуют анализа данных. Важно, чтобы соответствующие специалисты были представлены в отделе по планированию для выполнения этих задач на основе анализа ГИС.
5. Проект первого варианта бассейновой модели (WEAP) для каждого бассейна на основании имеющихся данных с указанием, где требуются улучшенные данные (более точные, заполнены пробелы) для будущего обновления модели. Модель будет включать «временные позиции», где выявлены пробелы в информации, которые будут заполнены в будущем, когда появятся данные. Модель будет также использоваться для определения, где необходим дополнительный мониторинг/измерение данных для улучшенного управления водными ресурсами.
10. Из вышесказанного очевидно, что в разработанных первых вариантах бассейновых планов будут пробелы как в данных, так и в информации. Однако, ограниченные ресурсы и время диктуют, что должен быть принят альтернативный прагматичный подход к их осуществлению, по крайней мере, в ПУНВР-1.
11. Предлагаемый подход в рамках ПУНВР-2:
12. Предполагается, что в последующей Фазе 2 в части бассейнового планирования эти примерные планы будут пересмотрены (2-й вариант планов), и в соответствии с имеющимися данными, информацией и ресурсами к этим предварительным планам будет добавлено больше материала, расширяющего тематику и вопросы до «необязательного» содержания бассейновых планов согласно Водного Кодекса, и будет оказано содействие возросшему участию Бассейновых Советов. Также, насколько это практически возможно, постепенно возрастет участие БВА (которые должны быть созданы), направленное в первую очередь на сбор дополнительных данных и мониторинг. Бассейновые планы в первом варианте укажут, где необходима дополнительная информация, и помогут с направлением и содержанием любых последующих мероприятий Фазы 2 проекта.

13. Второй вариант бассейновых планов также потребует более активного участия БВА, в которых сначала, вероятно, будет 2 или 3 человека, занятых сбором данных и первоначальным анализом (для которого им может понадобиться обучение). Много необходимых данных находятся на уровне БУВХ и РУВХ и никогда не доходят до уровня головного офиса (будущий Отдел АПВР), где они нужны для бассейнового планирования. Для решения этой проблемы в Фазе 2 предлагается двусторонний подход. Во-первых, предоставление базовых навыков обработки и анализа данных выбранным сотрудникам бассейновых Администраций (определенным в Фазе 1), и во-вторых, будет учитываться усовершенствование каналов связи между центральным и бассейновым уровнем.

2. Подкомпонент 1.2: Институциональная реструктуризация

14. Обоснование в рамках ПУНВР-1:

15. Целью в рамках ПУНВР-1 является сформировать и/или активировать Бассейновые Советы в 5 основных речных бассейнах.

16. Предлагаемый подход для завершения ПУНВР-1 и выполнения ПУНВР-2:

17. Отдел АПВР в головном офисе должен быть создан как можно скорее, и существующее ограничивающее Положение о реструктуризации Департамента должно быть урегулировано на высшем уровне, чтобы освободить больше человеческих ресурсов для бассейнового планирования. Имеющиеся в настоящее время ресурсы для бассейнового планирования (1 человек с небольшим опытом бассейнового планирования) являются недостаточными для разработки этих планов, кроме как на первом этапе (как описано выше).

18. Упор должен быть сделан на «процесс» больше, чем на «продукт». Однако, считается, что последовательный и практичный продукт потребуется, чтобы гарантировать, что Бассейновые Советы имеют конкретную функцию, которую нужно выполнять (т.е. руководство и внедрение элементов бассейновых планов). Привлечение дополнительных технических ресурсов (например, дополнительных специалистов) не из Департамента может значительно способствовать получению "продукта", но за счет «процесса», так как активное участие сотрудников ДВХИМ (образующих Отдел АПВР) будет основополагающим для этой цели. Значительный риск заложен в интеграции навыков моделирования в будущей ГВА – Отделе Управления Водными Ресурсами. Не было определено возможных сотрудников, чтобы предполагать, что роль специалистов по моделированию и существующие работы по моделированию выполняются временно нанятыми специалистами

19. Выполняя функции ГВА, ДВХИМ будет выполнять задачи Секретариата Национального Совета по Воде и оказывать поддержку Национальному Диалогу по Водной Политике. Это текущая задача, которая из Фазы 1 продолжится в Фазе 2. Однако неясно конкретное определение таких задач, и до сих пор ДВХИМ был скорее пассивным, чем активным в этом отношении. Будет проведена дальнейшая работа по лучшему определению роли и обязанностей, ожидаемых от ДВХИМ в роли этих организаций.

20. Роль Департамента (ГВА) в качестве Технического Секретариата Национального Совета по Воде, вероятно, легче определить. Например, бассейновые планы, подготовленные Бассейновыми Советами, должны быть представлены на одобрение Национального Совета по Воде. В этом отношении обязанностью ГВА будет техническая проверка этих планов и их представление НСВ. Также, специальные вопросы, связанные с водными ресурсами и требующие технического анализа для лиц, принимающих решение, ДВХИМ в роли организации, управляющей водными ресурсами, возьмет на себя. Отдел АПВР окажет этой задаче первоначальную техническую поддержку.

21. Действиями на оставшуюся Фазу 1 и последующую Фазу 2 будут усиление и консолидация собственных навыков будущего Отдела АПВР при анализе,

необходимом при уточнении первого и второго вариантов бассейновых планов, вместе с более широкими возможностями по их подготовке.

22. Заинтересованные стороны Бассейновых Советов будут вовлекаться во все аспекты процесса, и будет проводиться непрерывная информационная кампания для обеспечения их полной осведомленности об их задачах и обязанностях, и, что важно, в чём заключаются их преимущества в результате их участия в данном процессе. Важной частью программы для этих Советов и их Рабочих групп будет распределение приоритетности элементов бассейновых планов, т.к. очевидно, что в ближайшие годы будет потребность в значительных инвестициях для решения всех выявленных проблем. Потребуется тесная связь с результатами Компонентов 2 и 3, чтобы гарантировать, что инвестиционные требования поступают к элементам бассейновых планов.
23. Почти наверняка долгосрочной целью будет вовлечение БВА в подготовку всего бассейнового плана, в т.ч. необходимого анализа. Это повлечет за собой дублирование набора навыков Отдела АПВР на уровне бассейна. Тем не менее, это должно стать долгосрочной стратегической целью после Фазы 2. Отдел АПВР в головном офисе сохранит технический контроль над всеми работами по бассейновому планированию.
24. Работы по управлению водными ресурсами потребуют финансирования. Долгосрочной целью является финансирование УВР из дохода от будущей разрешительной системы, возможно, дополненного непосредственными переводами из казначейства, в зависимости от установленных расценок (оценка должна быть проведена в рамках ПУНВР Фаза 1) и возможного уровня оплаты для основных водопользователей. Однако в дополнение к введению в первую очередь разрешительной системы (повторно внесенной в Водный Кодекс), внедрение системы оплаты за выдачу таких разрешений является, судя по всему, долгосрочной целью, учитывая нецелесообразность их одновременного введения (по этому вопросу состоялось отдельное обсуждение). Здесь возникает главный вопрос, где можно найти средства на промежуточный период, от первого внедрения структурных институциональных изменений до создания разрешительной системы оплаты для обеспечения дохода.
25. Предлагается возможный механизм, хотя и представленный только на уровне плана концепции.
26. Существует много инвестиций, сделанных в водный сектор Кыргызстана, от городского питьевого водоснабжения до гидроэнергетики в орошении. Для эффективной эксплуатации и устойчивости этих систем основополагающим является хорошее управление водными ресурсами. Идея состоит в том, чтобы убедить доноров (многосторонних, двусторонних и инвесторов в частном секторе) выделить небольшой процент инвестиций (или добавленный, или включенный в общие затраты), который был бы использован ПКР на финансирование мероприятий по управлению водными ресурсами. Конечно, на это потребуется ограничение времени, т.к. нельзя оказывать поддержку бесконечно, но, как только будут привлечены внутренние источники финансирования, этот «вклад» может уменьшаться.
27. Очевидно, что данный подход зависит от желания доноров соответственно корректировать свои финансовые механизмы. Это может оказаться невозможным, но эта концепция выдвинута в качестве темы для обсуждения в Фазе 2.