

АНАЛІТИЧНИЙ ВІСНИК

Тема випуску:

ОБСЛУГОВУЮЧІ КООПЕРАТИВИ – РІШЕННЯ ДЛЯ СІЛЬСЬКОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ

 №1
'2012


Вячеслав СОРОКОВСЬКИЙ,
експерт з питань децентралізації,
Швейцарсько-український проект
«Підтримка децентралізації в Україні»
(DESPRO), Україна

v.sorokovsky@despro.org.ua



Андре ОЛЬШЕВСЬКИЙ,
експерт з питань водопостачання та
водовідведення, Фондація Skat,
Санкт-Галлен, Швейцарія

andre.olschewski@skat.ch

РЕЗЮМЕ

Після розпаду Радянського Союзу фінансування на утримання та обслуговування централізованих систем водопостачання в українських селах зазнало різкого скорочення. Як наслідок - багато водопровідних систем занепали і рівень надання послуг став низьким. У сільській місцевості багато домогосподарств перейшли на використання інших – поліпшених - джерел питної води. Однак, відсутність якісних підземних вод вимагає пошуку інших технологічних рішень. Інноваційна модель водопостачання, утримання та обслуговування, орієнтована на громаду, була розроблена DESPRO/ Skat і реалізована в 33 громадах України. На етапі впровадження моделі використано різні організаційно-правові підходи, включаючи обслуговуючий кооператив. Діяльність обслуговуючих кооперативів базується на залученні отримувачів вигод (бенефіціаріїв) на всіх рівнях планування, реалізації, утримання та обслуговування. Такий підхід передбачає справедливість і участь громадян та розглядається як стійкий з точки зору довгострокового надання послуг у межах існуючих правових та економічних умов, а також демонструє значний потенціал для його подальшого поширення.

DESPRO — це Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні”, який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (ШАРС/ SDC) та впроваджується Швейцарським Центром Ресурсів та Консультацій з Питань Розвитку (Skat).

Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, в свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади.

Проект передбачає три фази: підготовчу (2007-2009 роки), фазу консолідації (2010-2012 роки) та фазу завершення.

Мета першої фази проекту полягала у започаткуванні моделей децентралізованих комунальних послуг на районному, сільському та муніципальному рівнях, які можуть бути відтворені та мають бути прийняті й затверджені на рівні області та держави в цілому.

Завдання другої фази проекту DESPRO:

- Покращення якості послуг і доступу до них у цільових районах.
- Впровадження ефективних моделей управління досвідом/знаннями у секторі децентралізації і місцевого самоврядування.
- Підтримка процесу національного реформування з розбудови децентралізації і місцевого самоврядування.

DESPRO працює на національному рівні, в Автономній Республіці Крим, у Вінницькій та Сумській областях.

ВСТУП

Розташована у Східній Європі, Україна є однією з найбільших країн Європи. Її територія складає близько 603 600 км², з населенням 45,7 млн. (2011), що проживають у 886 міських поселеннях і в 28 552 селах. Середня щільність населення становить близько 76 осіб/км².

Кліматичні умови характеризуються чіткими регіональними відмінностями, з високим рівнем опадів на заході і півночі (близько 1200 мм на рік) і близько 400 мм на рік на сході і південному сході. Сільськогосподарське та промислове виробництво, видобуток корисних копалин є важливими галузями економіки України. Середній рівень доходів у 2011 році складає приблизно 2,5 тис. грн./ особа / місяць. У сільській місцевості, де більшість населення живе на доходи від сільського господарства, середній дохід значно нижчий: 1,7 тис. грн. / особа / місяць.

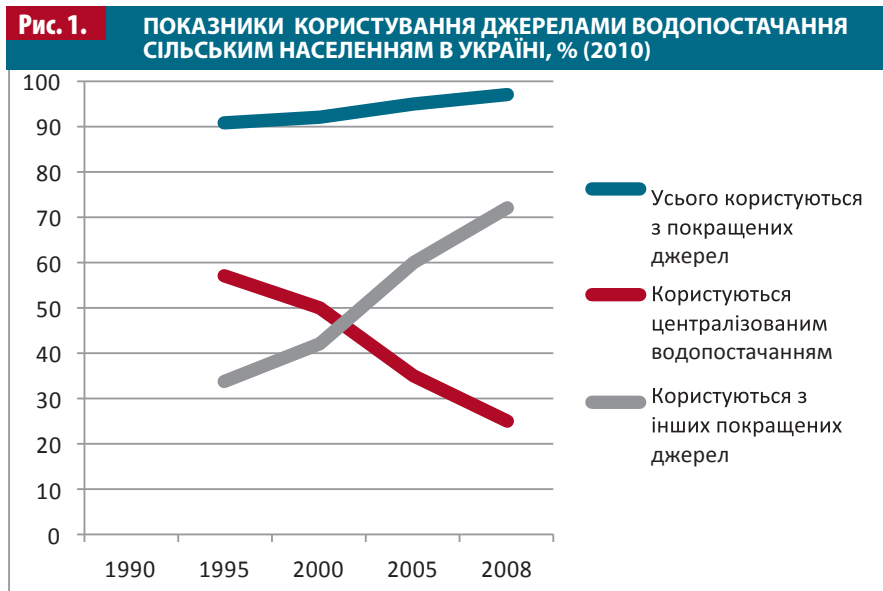
Україна стала незалежною 1991 року. За радянських часів стан інфраструктури водопостачання і рівень обслуговування у містах можна було порівняти з розвиненими країнами. У сільській місцевості ситуація була зовсім іншою. У той час як в містах водопостачання надавалося як послуга, у сільській місцевості постачання води населенню було сильно пов'язане з діяльністю аграрного сектору, в основному: колгоспів або радгоспів. Колгоспи і радгоспи були двома складовими соціалістичного сільськогосподарського сектора, які почали з'являтися в сільському господарстві СРСР після Жовтневої революції 1917 року як альтернатива індивідуальному або сімейному фермерству.

Сільське водопостачання слугувало стимулом для утримання населення на селі та залучення до праці у сільському господарстві. Забезпечення водою було безкоштовним (дуже рідко – за малу фіксовану плату), а витрати на виробництво води покривалися сільськогосподарськими підприємствами або субсидувалися державою.

Після розпаду СРСР сільські громади стикнулися з різними проблемними питаннями. Фінансування надання комунальних послуг, утримання та обслуговування інфраструктури водопостачання різко скоротилося або припинилося взагалі. Відсутність коштів призвела до зниження продуктивності систем водопостачання і водовідведення та збільшення кількості аварійних ситуацій. Оскільки колишня система управління не розвивала місцевого потенціалу та не створювала сталих інституційних та фінансових механізмів, після 1991 року розмаїття організаційно-правових моделей для водопостачання, особливо на селі, майже не було. Крім того, досвіду соціальної мобілізації сільського населення також бракувало.

Після здобуття незалежності повноваження щодо організації надання комунальних послуг, включаючи водопостачання, були передані на рівень місцевого самоврядування - в села, селища та міста. Однак, на практиці трансфер адміністративних повноважень не був підкріплений фінансовими механізмами. Все ще органи місцевого самоврядування не мають достатніх фінансових ресурсів, необхідної автономії для прийняття інвестиційних рішень, як наслідок - не можуть забезпечити належний рівень послуг. Місцеві бюджети сильно залежать від трансфертів із державного бюджету.

Централізованим водопостачанням були забезпечені не всі сільські населені пункти. До того ж більшість існуючих у селах водопровідних систем були побудовані 40-50 років тому і рідко відновлювалися або реконструювалися. За даними Спільної Моніторингової Програми ВООЗ/ЮНІСЕФ, з різних причин, за роки незалежності показник охоплення централізованим водопостачанням у сільській місцевості скоротився із 50 до 25 відсотків (Рис. 1). У більшості випадків домогосподарства намагалися замінити відсутню або неякісну послугу водопостачання, поліпшуючи свої власні джерела або будуючи нові криниці. Так, з 2000 року частка населення, що використовує інші джерела, таких як струмки, криниці, неглибокі свердловини значно зростає. Близько трьох четвертих від загальної кількості сільського населення (приблизно 11 млн. сільських жителів) усе ще використовують для питного водопостачання воду з верхнього водоносного горизонту.



Використання криниць для питного водопостачання в Україні пов'язано з низкою проблем. Витрати на риття індивідуальної криниці (на глибині 10-15 метрів нижче поверхні) і установка обладнання (приблизно 7-8 тисяч гривень) для сільського населення є досить високими, беручи до уваги низький середній рівень доходів у сільській місцевості. Крім того, у багатьох регіонах країни якість води у верхньому водоносному горизонті підземних вод є низькою. Це спричинене впливом промисловості, сільського господарства, а також відсутністю належних систем очищення та каналізації. Очищення води з приватних криниць є досить дорогим для сільських домогосподарств, а інші варіанти забору води, такі як збір дощової води, не є поширеними.

Тому найбільш перспективним технічним варіантом для питного водопостачання є використання систем централізованого водопостачання, під'єднаних до глибинних свердловин з доступом до води з нижніх підземних водоносних горизонтів.

Хоча проектування та будівництво подібних систем є складною задачею, але існують ще складніші завдання: організація сталого управління, фінансування водопостачання в сільській місцевості. Є проблеми фінансової стійкості інвестицій, утримання та обслуговування нових систем водопостачання за відсутності бюджетного фінансування. Також спостерігається недостатній рівень технічних знань та організаційного потенціалу на місцевому рівні. Зокрема, традиції щодо залучення та участі громадян серед місцевої влади та населення не є розвиненими.

На національному рівні чіткої стратегії для розвитку водопостачання в сільській місцевості до цих пір не визначено. У той же час існуюча правова база дозволяє здійснювати водопостачання за участю громади. Подібні громадські ініціативи (проекти) щодо водопостачання можуть бути орієнтовані як на об'єднання споживачів (некомерційна діяльність), так і на провадження водопостачання у форматі підприємницької діяльності.

У цій аналітичній записці представлено та проаналізовано два підходи до водопостачання, заснованого на участі громади, – «Обслуговуючий кооператив» та «Підприємство на базі громади», також досліджено потенціал цих підходів щодо їх подальшого поширення.

ОПИС МЕТОДОЛОГІЇ

Модель децентралізованого водопостачання DESPRO базується на соціальній мобілізації та активній участі бенефіціаріїв. Соціальна мобілізація пов'язана із потребою розбудови потенціалу та процесів співпраці в рамках громади, щоб вирішувати питання спільної значимості, такі як сільське водопостачання, поводження з побутовими відходами та інші, що представляють суспільний інтерес. Соціальна мобілізація залучає місцеве населення та всі відповідні рівні влади. Завдяки соціальній мобілізації можуть бути залучені значні фінансові внески бенефіціаріїв у поліпшення комунальних послуг, таких як водопостачання.

Важливо відзначити те, що термін «децентралізоване» щодо водопостачання стосується організаційного аспекту моделі та не має нічого спільного із розподілом на види технологічного процесу організації водопостачання, як «централізоване – нецентралізоване».

У межах моделі децентралізованого водопостачання в рамках DESPRO (Рис.2) усі зацікавлені сторони залучаються із самого початку. Такими зацікавленими сторонами на місцевому рівні є:

- *Сільська громада* як група людей, що мешкають на одній території (село, або навіть частина села), поєднані однотипними умовами проживання.
- *Організація на базі громади (ОБГ)* як юридична особа (офіційно зареєстрована) – організація, що створюється членами сільської громади на основі спільних інтересів та погоджених цілей. На практиці ОБГ може мати різну організаційно-правову форму. В Україні громадяни мають право на об'єднання у громадські організації, органи самоорганізації населення (наприклад, вуличні комітети), кооперативи та в інші форми недержавних некомерційних організацій.
- *Підприємство на базі громади (ПБГ)* – організація, створена членами ОБГ (або фізична особа, обрана ОБГ), з метою утримання та обслуговування системи водопостачання. Потреба організаційно розділити ОБГ та ПБГ на різні організаційно-правові форми витікає із випадків, коли ОБГ законом обмежена у праві утримувати та/або обслуговувати систему. Для прикладу, в Україні органи самоорганізації населення, якщо і можуть замовляти будівництво чи ремонт систем водопостачання, а також мати їх у власності, то не наділені правом обслуговувати ці системи, надаючи послуги мешканцям.
- *Сільська рада* є відповідальною за організацію надання публічних послуг, включаючи водопостачання, на відповідній території. Рада також відповідає за розподіл фінансів для виконання заходів, спрямованих, зокрема, на водопостачання.
- *Районні органи влади* (рада та державна адміністрація) відповідають за координацію регіонального розвитку та захист спільних інтересів громад району. Районна влада має у розпорядженні кошти в рамках державних і регіональних цільових програм. Ці кошти можуть бути доступні сільським громадам для виконання відповідних програм на території села.

1) Підхід «Обслуговуючий кооператив»

Обслуговуючий кооператив є некомерційною недержавною юридичною особою. Обслуговуючий кооператив є членською організацією – він ініціюється і створюється шляхом об'єднання фізичних та / або юридичних осіб. Обслуговуючий кооператив може бути створений для забезпечення такими послугами, як водопостачання, членів кооперативу, а також інших осіб.

З моменту державної реєстрації кооператив набуває усієї повноти наданих законом можливостей: укладає угоди, відкриває рахунки, набуває майнові та немайнові права.

Членами кооперативу можуть бути як фізичні (з 16 років), так і юридичні особи. На практиці членами сільського кооперативу стають представники домогосподарств (по одному від кожного), адже вважається, що члени кооперативу діють також і в інтересах усіх членів своєї сім'ї.

Право юридичних осіб ставати членами кооперативу є дуже важливим. У такий спосіб можна залучити до участі підприємства, установи і організації, що розташовані на території села і є водоспоживачами. При прийнятті рішень у кооперативі діє правило: «один член організації – один голос».

Кооператив є власником будівель, споруд, грошових та майнових внесків його членів, виготовленої продукції, доходів, одержаних від її реалізації, та провадження іншої передбаченої статутом діяльності, а також іншого майна, придбаного на підставах, не заборонених законом. Обслуговуючий кооператив може мати у власності інженерні мережі, зокрема, систему водопостачання, за умови набуття права власності в установленому законом порядку.

2) Підхід «Підприємство на базі громади»

У межах іншого підходу для сільського водопостачання – «Підприємство на базі громади» (ПБГ), приватний підприємець або приватне / комунальне підприємство за контрактом з власником інфраструктури (ОБГ або сільська рада) надає послуги споживачам. У випадку з приватним підприємцем, як правило, це людина, яка була обрана серед сільських жителів для надання послуг водопостачання і офіційно зареєстрована.

Підхід «Підприємство на базі громади» тією чи іншою мірою містить бізнес-компонент, і тому його не можна назвати до кінця некомерційним. Однак, відповідно до законодавства, цей підхід залишає можливість для безпосередньої участі громадян у таких сферах як: планування, фінансування, здійснення необхідних поліпшень технічної частини водопостачання. У той же час навряд чи може мати місце залучення громадян до експлуатації та обслуговування.

У Табл. 1 наведені основні характеристики обох підходів для забезпечення сільського водопостачання в Україні.

Табл. 1. ХАРАКТЕРИСТИКИ ПІДХОДІВ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО СІЛЬСЬКОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ		
Ознака	Підхід «Обслуговуючий кооператив»	Підхід «Підприємство на базі громади»
Правова форма	Членська неприбуткова організація, офіційно зареєстрована	ОБГ: членська неприбуткова організація, офіційно зареєстрована ПБГ: офіційно зареєстрована комерційна структура (або фізична особа-підприємець)

Основна мета організації	Задоволення потреб членів у визначених сферах	ОБГ: представництво та захист прав та законних інтересів членів ПБГ: здійснення господарської діяльності з метою отримання економічних та соціальних результатів
Володіння майном	Обслуговуючий кооператив може мати у власності майно, у т.ч. інфраструктуру водопостачання	ОБГ може мати у власності майно, у т.ч. інфраструктуру водопостачання
Роль отримувачів вигод у плануванні, наданні послуг та утриманні і обслуговуванні	Безпосередня – на усіх етапах та сферах діяльності	Безпосередня - при плануванні та внесенні покращень. Опосередкована – на стадії утримання та обслуговування. Іноді ОБГ може контролювати якість послуг (напр., ОСН має таке право)
Надання послуг	Надає послугу (забезпечує водопостачанням) членам організації (а також іншим особам у межах 20% від загального обсягу послуги). Договори на надання послуг не вимагаються.	ОБГ послугу надавати не може. ПБГ надає послугу споживачам (домогосподарствам та іншим) на підставі договору.
Платежі за послуги	Платежі за воду вносяться, як правило, раз на місяць у формі членських чи періодичних внесків. Процедури примусового стягнення платежів встановлюються внутрішніми правилами.	Платежі вносяться щомісячно відповідно до затвердженого тарифу. Примусове стягнення платежів здійснюється згідно із законодавством.
Врядування та прийняття рішень	Чіткий розподіл повноважень між органами управління, відповідно до Статуту. Рішення приймаються за принципом «один член організації – один голос».	ОБГ: чіткий розподіл повноважень між органами управління, відповідно до Статуту. Принцип: «один член організації – один голос» при прийнятті рішень. ПБГ: внутрішні правила, впливу з боку ОБГ немає.
Специфічні обмеження щодо надання послуг	Обмеження у наданні послуг іншим, окрім членів, особам (не більше 20% від загального обсягу)	ОСН та громадські організації не мають права надавати послуги водопостачання самостійно
Потреба у соціальній мобілізації	Нагальна на усіх етапах	Нагальна на усіх етапах, проте можливості для соціальної мобілізації на стадії утримання та обслуговування низькі

В обох підходах ОБГ інвестує кошти в інфраструктуру і може бути власником об'єктів водопостачання. У деяких випадках інфраструктура знаходиться у комунальній власності. Крім того, в обох випадках соціальна мобілізація відіграє важливу роль для виконання проекту громади та залучення бенефіціаріїв, у тому числі їх фінансових внесків.

Важливою відмінністю між цими двома підходами є спосіб організації надання послуг та правові наслідки, як зазначено в Табл. 1. В українському контексті це має значення, адже існує брак можливостей для стягнення платежів та обмежені можливості приватного сектору у наданні послуг належної якості за умов нестачі обігових коштів. Зважаючи на юридичний статус, приватний підприємець несе відповідальність за його/її бізнес-зобов'язання усіма своїми активами. Це означає, що діяльність приватного підприємця несе високі ризики, коли споживачі не сплачують рахунки за воду. Іноді на практиці ОБГ бере на себе відповідальність за сплату її членами рахунків за воду, хоча така відповідальність не має юридичної сили, та й забезпечити виконання цього зобов'язання в правових межах важко.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ У ЗАПРОВАДЖЕННІ МОДЕЛІ

У межах I Фази DESPRO (2007-2009) 40 проектів із запровадження/покращення децентралізованого водопостачання реалізовано у 33 партнерських громадах у двох регіонах: Вінницькій області та АРК. Відбір 33 громад проводився на основі конкурсу, з використанням чітких критеріїв відбору. У переважній більшості відібраних громад водопостачання було одним із пріоритетних питань, тому громади демонстрували значну потребу у запровадженні саме децентралізованого водопостачання.

Реалізація 40 проектів забезпечила сталим водопостачанням близько 15 тисяч сільських мешканців (5400 домогосподарств). У кожній громаді було створено ОБГ. Проекти також покращили знання та вміння стосовно соціальної мобілізації, визначення потреб, проектного планування, моніторингу та фінансування (Табл.2).

Табл. 2. ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ РЕАЛІЗОВАНИХ ПІЛОТНИХ ПРОЕКТІВ ІЗ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ В DESPRO	
Результат	Показник
Реалізовано проектів громад	40
Охоплено сіл	33
Запроваджено децентралізоване водопостачання, включаючи:	33
- Обслуговуючий кооператив	8
- Підприємство на базі громади, зокрема:	25
▪ Приватний підприємець	21
▪ Приватне підприємство	1
▪ Комунальне підприємство	3
Усього отримувачів вигод:	
- громадян	15000
- домогосподарств	5400

Застосування обох означених підходів вже має свою історію в Україні. Зокрема, підхід «Підприємство на базі громади» був апробований та просувався головним чином Програмою розвитку та інтеграції Криму ПРООН (ПРІК ПРООН) у період з кінця 1990-х до другої половини 2000-х років. Ґрунтуючись на отриманому досвіді, ПРІК ПРООН розглядає підхід «Підприємство на базі громади» скоріше як перший крок для започаткування моделі децентралізованого водопостачання на базі громади. Цей крок згодом може еволюціонувати в іншу правову та інституційну форму, наприклад, кооперативи.

Це підтверджується і досвідом DESPRO. За останні роки деякі громади, обравши для обслуговування системи водопостачання приватного підприємця, згодом вирішили відмовитися від цього, створивши обслуговуючий кооператив (див. приклад у Блоці 2).

Разом із тим виявити, чи має підхід «Підприємство на базі громади» потенціал для тривалого сталого надання послуг, має подальший моніторинг громад, де застосовується цей підхід.

Блок 2.

СЕЛО ЧЕРЕПАШИНЦІ: ПРИВАТНИЙ ПІДПРИЄМЕЦЬ ЯК ПОЧАТКОВИЙ КРОК ДЛЯ УТРИМАННЯ ТА ОБСЛУГОВУВАННЯ

Село Черепашинці розташоване в сільській місцевості Вінницької області. На сьогодні село налічує 782 домогосподарства з 1500 жителями.

Після розпаду СРСР невелика система централізованого водопостачання, побудована в 1960-х роках, що обслуговувала 5 вулиць, перебувала в управлінні місцевого сільськогосподарського підприємства. Пізніше підприємство припинило подачу води населенню, тому що збільшилось поголів'я худоби у підприємстві та збільшилась потреба у воді.

Місцеві криниці частково осушилися. За останні роки рівень води суттєво зменшився, і ці процеси тривають. Ситуація ускладнювалася ще тим, що водоносний горизонт пролягає під шаром граніту, що істотно ускладнює процес буріння нових колодязів, а також збільшує видатки на це.

Тож жителі села вирішили розпочати проект громади і для цього створили ОСН. Перший проект, реалізований 2008 року у селі за підтримки DESPRO, мав результатом будівництво близько 3 кілометрів мереж для забезпечення якісною водою мешканців п'яти вулиць (в цілому 88 домашніх господарств з 274 жителями), а також двох об'єктів соціальної інфраструктури - амбулаторію та дитячий садок.

Варто зазначити, що інше сільськогосподарське підприємство власним коштом побудувало артезіанську свердловину, а потім безкоштовно передало її громаді.

Ця перша черга новозбудованого водопроводу була прийнята у комунальну власність. Після цього ОСН вибрав серед своїх членів особу, яка зареєструвалася як приватний підприємець. Приватний підприємець отримав від сільської ради інфраструктуру водопостачання в оренду.

Оскільки для села така форма організації водопостачання запрацювала вперше, виникла низка організаційних питань, що потребували вирішення (тарифи, договірні відносини, дозволи тощо).

Базуючись на попередніх досягненнях, у наступні три роки після першого етапу водопровідна мережа села була розширена. Тепер довжина мереж у селі перевищує 14 кілометрів; вода надходить із 4 свердловин.

Після апробації підходу із залученням приватного підприємця, зважаючи на розширення території покриття населення послугою, громада має намір змінити і форму організації водопостачання, створивши обслуговуючий кооператив.

Участь громадян

Участь громадян є ключовим фактором у рамках представленої моделі. Зокрема, коли мова йде про прийняття рішень, фінансові внески або участь у діяльності ОБГ. Усі члени громади, які живуть на території, що охоплюється системою водопостачання, запрошуються до членства в ОБГ. Згідно із законом, незалежно від розміру внеску в ОБГ, кожен член має один голос. Закон гарантує всім членам ОБГ право безпосередньо брати участь у її діяльності та право контролю за діяльністю органів управління ОБГ.

У Блоці 3 наведено приклад, коли соціальна мобілізація забезпечила основу для реалізації підходу «Обслуговуючий кооператив» в окремій частині села на початковому етапі. Після досягнення успішного результату решта мешканців села усвідомила вигоди від даного підходу, що і призвело до розширення кооперативу.

Блок 3.**СЕЛО ГОРНОСТАЇВКА:
ОБСЛУГОВУЮЧИЙ КООПЕРАТИВ ПОКРАЩУЄ ЯКІСТЬ ЖИТТЯ**

Село Горностаївка розташоване на Кримському півострові (Ленінський район АРК), населення - 2600 жителів. У зв'язку з геологічними особливостями району у більшості сіл цієї частині Криму бракує власних джерел водопостачання. Вода подається магістральним водогоном із водосховища, поєднаного із Північно-Кримським каналом. Розподільчі мережі села належать до комунальної власності, хоча обслуговуються районним підприємством водопостачання. Це підприємство обслуговує близько 80% населення району. Виробничі витрати досить високі. Однак районна влада намагається впливати на тариф, щоб утримувати його якомога нижчим та доступним. Щоб покрити фінансові втрати підприємства, регіональний уряд надавав фінансування на поступову заміну і реконструкцію мереж. Однак цих коштів не достатньо, і в основному вони використовуються для заміни магістральних водогонів. Поганий стан розподільчих мереж у селах при цьому залишається проблемою сільських рад. Мережі водопостачання села Горностаївка, збудовані більше 40 років тому, потребують обов'язкової заміни. Крім того, 165 мешканців (80% з них пенсіонери) з мікрорайону Супутник більше як 10 років взагалі не мали доступу до мережі у зв'язку з виходом її з ладу. Воду доводилося доставляти транспортом і заповнювати нею накопичувальні ємності на подвір'ях.

2008 року ініціативна група мікрорайону, після участі у семінарі DESPRO, мобілізувала жителів на створення обслуговуючого кооперативу. Першочерговою метою новоствореного кооперативу «Супутник Марієнталь» в рамках

співпраці з DESPRO було поліпшення якості життя мешканців району через їх активну участь в реконструкції системи водопостачання. Мережа довжиною 4,3 км була реконструйована і тепер забезпечує питною водою 154 родини, що мешкають на дев'яти сусідніх вулицях. Реконструйована мережа була технічно та організаційно відокремлена від розподільчої мережі села і підключена безпосередньо до магістрального трубопроводу. Кооператив сплачує районному підприємству за надану воду, а також кожне домогосподарство вносить додаткову плату для утримання та обслуговування мережі. У кожному домогосподарстві встановлено лічильник води. Стійкість цього нового формату була забезпечена кооперативом «Супутник Марієнталь», що взяв на себе відповідальність за забезпечення населення водопостачанням, включаючи доведення води до домогосподарств, підтримання у належному стані мережі, індивідуальні підключення та проведення профілактичних ремонтів. Громада, у свою чергу, допомагає, вчасно сплачуючи рахунки за воду відповідно до показань лічильників води та ухвалюючи рішення у кооперативі.

Цього року обслуговуючий кооператив планує розширити масштаб позитивних змін у селі, використовуючи ту ж саму модель. Серед планів: ремонт ще 2,5 км розподільчих мереж села та встановлення другого резервуару об'ємом 1000 м.куб. Одним із організаційних результатів буде збільшення числа членів кооперативу до 800, що означає охоплення кооперативом усієї кількості домогосподарств села.

Витрати та їх покриття

Загальний обсяг видатків на реалізацію проектів громад (включаючи проектування, інфраструктурні і організаційні витрати) під час пілотної фази склав близько 7,6 млн. гривень. Частка співфінансування з боку DESPRO склала 54% від загальної вартості проектів, місцеві органи влади інвестували близько 17%, у той час як члени громад вклали власні фінансові ресурси на рівні 29% від загальної вартості.

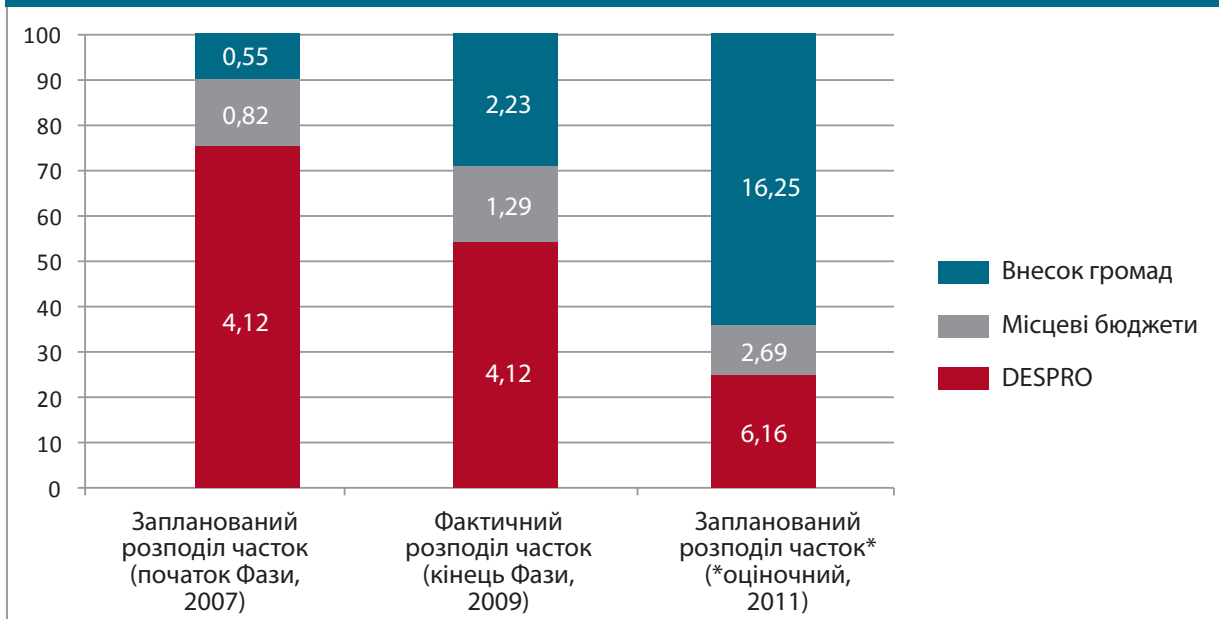
Упродовж стадії впровадження децентралізованої моделі спостерігається поступове збільшення частки внеску від бенефіціаріїв та органів влади. На початковому етапі DESPRO пропонував співфінансувати до 75% від загальної вартості проекту. Проте упродовж стадії реалізації частка місцевих партнерів істотно зросла: з 25% (запланованих) у 2007 році до 46% (фактичних) на кінець 2009 року (див. Рис. 3).

Прогноз на 2011-12 роки щодо частки місцевих бюджетів та громад складає близько 73% від загальної вартості проектів. Ця позитивна динаміка в заміщенні донорських коштів місцевими ресурсами в значній мірі може бути пояснена підвищенням відповідальності зацікавлених сторін на місцях, що характеризується наступними важливими факторами:

- розмір внеску DESPRO у кожен із проектів у переважній кількості випадків залишався незмінним;
- часто громади (вже під час реалізації проекту) вирішували збільшувати обсяг робіт, які виконувалися, що вимагало додаткових коштів;
- у тих громадах, де розглядалося питання про розширення завдань проекту, населення виявляло готовність вкладати додаткові кошти у проект;

- у більшості випадків розширення обсягів проекту спонукало органи влади відшукувати можливості збільшення внеску бюджету та/або заміщення частини цього внеску нефінансовими внесками зі свого боку чи з боку спонсорів (наприклад, місцевих сільгоспприємств);
- об'єктивне зростання вартості товарів, робіт та послуг, частково спричинене впливом світової фінансової кризи (у т.ч., зростання курсу валют).

Рис. 3. СПІВФІНАНСУВАННЯ ПРОЄКТІВ ГРОМАД (2007-2011), МЛН. ГРН.



Середній розмір внеску від одного домогосподарства склав 640 грн. При цьому діапазон значень цього показника по громадах був доволі широким – від 30 до 3400 грн. Загалом, середній розмір внеску з одного домогосподарства у Вінницькій області більше ніж удвічі перевищує аналогічний показник в АРК (734 грн. і 355 грн. відповідно). Проекти у Вінницькій області виявилися технічно складнішими і дорожчими, ніж в АРК, оскільки у переважній більшості сіл області централізованого водопостачання не існувало взагалі. Тож, проекти вирішували проблему не стільки покращення якості водопостачання, скільки доступу до якісної води. Це зумовило певну мотивацію громадян до участі у проекті, у тому числі до вкладення значних фінансових ресурсів.

Операційні та експлуатаційні витрати мають покриватися за рахунок *тарифів* (у випадку підприємства на базі громади) або *членських або періодичних внесків* членів обслуговуючого кооперативу. Розрахунок *тарифу* на водопостачання має відбуватися на основі затвердженої урядом стандартної методики. Цей розрахунок включає в себе такі компоненти витрат, як виробництво, продаж води, а також технічне обслуговування системи, амортизацію основних засобів, інвестиції та інші. Розрахований підприємством тариф підлягає затвердженню або схваленню відповідним органом місцевого самоврядування.

Кооператив також може використовувати затверджену методику для розрахунку *плати за воду*, щоб врахувати усі належні витрати. Проте процедура розрахунку та затвердження плати за воду у кооперативі відбувається за внутрішніми правилами.

Платежі, як правило, вносяться за показниками лічильників води, що встановлені у 95 відсотках домогосподарств пілотних громад.

Якість послуг

Завдяки реалізованим проектам рівень якості послуг із водопостачання значно зріс. У більшості пілотних громад вода подається зі свердловини (60-100 метрів) до водонапірної вежі, а потім розподіляється між домогосподарствами. Наслідком покращених технічних та організаційних рішень стало цілодобове водопостачання. Якість води є належною і відповідає національним стандартам. У більшості випадків встановлено спеціальне обладнання для автоматичного вмикання / вимикання насосу з метою оптимізації використання ресурсів, наприклад, електроенергії.

Експлуатація та технічне обслуговування здійснюється оператором водопостачання – підприємством на базі громади або кооперативом. Оператор також несе відповідальність за отримання висновку від СЕС щодо якості води. В обслуговуючому кооперативі функції експлуатації та обслуговування можуть бути доручені одному-двом членам кооперативу, які мають необхідну кваліфікацію (часто це відбувається на добровільній основі).

В обох моделях контроль з боку громади за наданням послуг досить сильний. Незадоволення рівнем послуг може призвести і до зміни оператора (див. приклад у Блоці 4.)

Блок 4. СЕЛА ІЛЛІНЕЦЬКЕ ТА ТЯГУН, ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ

У селі Іллінецьке (Вінницька область) після завершення проекту в 2008-2009 роках система була здана в оренду приватному підприємцю (людина з цього ж села) для експлуатації та обслуговування. Потім сусіднє село Тягун також обрало того ж підприємця для обслуговування нещодавно оновленої системи водопостачання.

Після майже двох років роботи жителі почали відчувати незадоволеність рівнем обслуговування з боку підприємця. Вони скаржилися на nereагування та їхні вимоги і незрозумілість тарифної політики. Через деякий час в обох селах відмовилися від приватного підприємця і вирішили натомість заснувати обслуговуючі кооперативи.

Попит

Підвищений попит на поліпшення якості послуг створює потенціал для мобілізації та залучення людей, а також для діяльності в інших сферах. Проте якщо попит у цільовій групі населення чітко не сформований, реалізація проекту вимагатиме додаткових зусиль (див. приклад у Блоці 5).

Блок 5. СЕЛИЩЕ КИРНАСІВКА, ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ

У селищі Кирнасівка (Вінницька область) централізована система водопостачання була побудована за часів СРСР розташованим в ньому заводом. Окрім використання води для потреб підприємства, вода також постачалася у розташований поруч мікрорайон, де в багатоповерхових будинках мешкали 1200 осіб. Після розпаду радянської держави завод було приватизовано. Мережі водопостачання, водозабори і насосні станції новий власник заводу передав у комунальну власність. Через високий рівень енергоспоживання потужним насосним обладнанням, встановленим ще в радянські часи, селищному комунальному підприємству не вдалося досягти рентабельності при експлуатації. Селищна рада в ситуації постійних бюджетних обмежень не змогла знайти коштів для заміни

існуючого обладнання на менш енергозатратне. Створений у мікрорайоні ОСН висунув ініціативу щодо поліпшення якості водопостачання за рахунок залучення коштів донорів, місцевої ради та членів громади. Але для більшості людей існуюча ситуація не розглядалася як проблема. Хоч і з перебоями, але вода подавалася, і мало хто з громадян зважав на фактичні витрати комунального підприємства у порівнянні із розміром тарифу.

Як наслідок, ініціативна група ОСН постійно стикалася із труднощами, намагаючись залучити мешканців мікрорайону до участі у проекті і зробити фінансовий внесок (30 грн. з кожної сім'ї). Хоча проект і був завершений, і ОСН зрештою виконав свої зобов'язання щодо співфінансування, з точки зору соціальної мобілізації проект не може розглядатися як вдалий.

Рівність та включеність

Рівний доступ різних соціальних груп до поліпшення якості послуг був однією із цілей у кожній пілотній громаді. Для громадян із низькими доходами, за рішенням ОБГ, застосовувалися різні варіанти участі: менший розмір вступного внеску, розстрочка у внесенні разових або періодичних платежів, нефінансові внески.

Кожна громада має право встановлювати власні правила щодо цих питань.

КЛЮЧОВІ НАДБАННЯ

Модель та підходи, засновані на участі громади, є перспективними для реалізації проектів з водопостачання в сільській місцевості у ситуації нестачі або відсутності бюджетного фінансування сільського водопостачання. Успішне впровадження подібної моделі великою мірою спирається на соціальну мобілізацію.

Підходи підприємства на базі громади та обслуговуючого кооперативу доводять свою прийнятність для планування, впровадження та експлуатації заснованих на базі громад систем водопостачання в сільській місцевості.

Пілотні проекти із використанням зазначених двох підходів покращили соціально-економічне становище громад у багатьох відношеннях. Однак, позаяк моніторинг реалізованих проектів розпочалася нещодавно, даних для оцінки сталості моделі ще дуже мало. Останні результати показують, що підприємства на базі громад зазнають труднощів при підтриманні стабільності послуги за умови недостатнього рівня або взагалі відсутності оплати за послугу.

Соціальна мобілізація підвищує обізнаність громадян щодо вкладання власних ресурсів і коштів у будівництво та експлуатацію власних систем водопостачання наявними в них засобами. Частка зовнішнього фінансування проектів водопостачання за останні роки значно зменшується. У даний час 20-50% витрат покриваються за рахунок зовнішніх донорів. Кошти в основному використовуються для інвестицій в інфраструктуру, хоча чималий обсяг зовнішньої допомоги спрямовується й на підтримку, наприклад, інформаційне забезпечення, навчання та візити з обміну кращими практиками.

Активна участь усіх зацікавлених сторін, що послідувала за соціальною мобілізацією, з самого початку створила підґрунтя для того, щоб проектний підхід був прийнятий і підтриманий майже всіма місцевими органами влади, включаючи органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. У результаті участі у проектній діяльності, усі основні «гравці» посилили свої спроможності щодо планування, виконання та підтримки проектів у галузі децентралізованого водопостачання.

Підхід «Обслуговуючий кооператив» для децентралізованого питного водопостачання було апробовано в межах DESPRO у двох регіонах: Вінницькій області та АПК, він демонструє великий потенціал для подальшого використання його в інших регіонах України. Так, громади трьох районів Сумської області, в межах чергового раунду конкурсу проектів DESPRO, зараз використовують даний підхід, створюючи у селах обслуговуючі кооперативи з метою вирішення питань покращення водопостачання.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Підхід «Обслуговуючий кооператив» для децентралізованого питного водопостачання на основі соціальної мобілізації був застосований у двох регіонах: Вінницькій області та АРК. Підхід демонструє значний потенціал для подальшого застосування і в інших регіонах України з метою розширення масштабу змін.

2. Підхід «Підприємство на базі громади» має потенціал для ініціювання діяльності на початковій фазі проекту водопостачання. Діючі проекти з використанням цього підходу слід піддавати ретельній оцінці на предмет того, чи може цей підхід мати подальший розвиток, а також слугувати рішенням для довготермінового сталого надання послуги водопостачання.

3. З самого початку консультаційна підтримка відповідних зацікавлених сторін на місцевому, регіональному та національному рівнях, так само як і пряма участь дозволяє місцевим органам влади дублювати, просувати і підтримувати підходи за участю громади на відповідній території як у водопостачанні, так і в інших публічних послугах.

4. Для того, щоб уможливити збільшення масштабу змін внаслідок застосування моделі, варто:

- детально описати модель та включити її в правові або методологічні рамки на національному рівні;

- створити на національному / регіональному рівнях базу знань, включаючи в якості центральної частини платформу для обміну отриманими знаннями і кращими практиками в моделі (наприклад, веб-сторінка);

- розробити і впровадити навчальні модулі щодо реалізації моделі (на основі кращих практик) для представників громад, посадовців місцевого самоврядування, державних службовців і т.д., зокрема такі як: розвиток навичок із визначення потреб; планування на основі участі; бюджетування, управління проектом громади; облік та звітність; соціальна мобілізація; утримання та обслуговування тощо;

- посилити потенціал службовців органів влади, передусім районного рівня, у наданні інформаційно-консультаційної підтримки громадам у різних питаннях для виконання проектів (наприклад, вибір найбільш раціональних технічних рішень, розрахунок вартості тощо);

- передбачити в державному і місцевих бюджетах (наприклад, в рамках національної програми «Питна вода») цільові кошти на підтримку ініціатив громад на основі моделі децентралізованого водопостачання;

- забезпечити підтримку та консультування органів місцевого самоврядування у питаннях співфінансування громадських ініціатив;

- розробити, впровадити та закріпити на регіональному та місцевому рівнях систему моніторингу та оцінки для спостереження і оцінки сталості моделі;

- забезпечити координацію та гармонізацію дій донорів у секторі водопостачання, а також регулярний обмін ідеями, підходами і кращими практиками між проектами, що працюють над різними компонентами децентралізації.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 18, N 19-20, N 21-22, ст.144
2. Закон України «Про кооперацію» від 10.07.2003 № 1087-IV. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 5, ст.35
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. - Відомості Верховної Ради України, 1997 р., N 24, ст. 170
4. Закон України «Про питну воду і питне водопостачання» від 10.01.2002 № 2918-III. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 16, ст.112
5. Національна доповідь «Про якість питної води та стан питного водопостачання у 2009 році» // Міністерство житлово-комунального господарства України. – Київ, 2010
6. Національна доповідь «Про якість питної води та стан питного водопостачання у 2004 році» // Міністерство житлово-комунального господарства України. – Київ, 2005
7. Нітратне забруднення джерел питної води в Україні: Дослідження ВЕГО «МАМА-86» 2001-2008 роки [Електронний ресурс]. – Київ, 2009. – 15 с. - Режим доступу: <http://www.mama-86.org.ua/images/stories/publications/nitrates-2009-web.pdf>
8. Правові основи організації централізованого водопостачання на базі сільських громад. – DESPRO, 2009
9. Проект Загальнодержавної Програми соціального розвитку села на період до 2011 року
10. Факти про водопостачання та санітарію в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.mama-86.org.ua
11. Сороковський В.Є. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг: Методичний посібник / [розроблено в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO]. – К. : ТОВ РПЦ «Золоті Ворота». – 2009. – 115 с.
12. Успішні практики децентралізованого надання послуг: набуваемо, примножуємо та поширюємо позитивний досвід (Фаза I проекту: 2007–2009) : Інформаційне видання. — К. : ТОВ РПЦ «Золоті Ворота», 2009. — 64 с.
13. Чисельність населення на 1 лютого 2011 року та середня чисельність за січень 2011 року [Електронний ресурс] / Державний комітет статистики України. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2011/ds/kn/kn_u/kn0111_u.html.
14. Cost-benefit analysis of rural water suppliers in Crimea: final report. Report prepared for the United Nations Development Programme by Gonay & Partners Consulting Ltd [Електронний ресурс] / CRIMEA INTEGRATION AND DEVELOPMENT PROGRAMME. – Режим доступу: www.undp.crimea.ua/img/content/file/rep_CBA_2007_EN.doc
15. Progress on Sanitation and Drinking-water: 2010 Update [Електронний ресурс] / WHO/ UNICEF. – Режим доступу: http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/1278061137-JMP_report_2010_en.pdf.



DESPRO

**Швейцарсько-український проект
"Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO**

Вул. Б.Грінченка, 2,оф.2

01001 Київ, Україна

Тел. (+38044) 270 55 21, 270 55 27

Факс (+38044) 279 67 27

web: www.despro.org.ua



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

This
publication has been
produced with the support
of the Swiss Confederation

За підтримки Швейцарської
Конфедерації