

Открытие дверей для социального развития и экономического роста: в чем может помочь комплексный подход к использованию водных ресурсов

Тормозится ли социально-экономическое развитие страны из-за таких проблем, как наводнения, засухи и возрастающая конкуренция вследствие ограниченности водных ресурсов? Пытается ли ваша страна создать условия для оказания рентабельных водохозяйственных и санитарных услуг? Можно ли, используя текущие подходы решить такие задачи, как борьба с нищетой в сельской местности, обеспечение продовольственной безопасности, снижение уровня детской смертности и деградации окружающей среды? На эти вопросы помогут ответить комплексные методы развития и управления водными ресурсами при внедрении ИУВР.

Стратегия ИУВР может стать полезным инструментом для решения отдельных проблем развития и оптимизации роли водных ресурсов при достижении социальных, экономических и экологических целей. Это касается не только водохозяйственного сектора. Другие секторы также имеют отношение к этому. И так как конкуренция из-за водных ресурсов увеличивается наряду с ростом населения, изменение климата и загрязнением окружающей среды, руководители других секторов должны проявить активную заинтересованность в разработке подходов к принятию решений по водохозяйственным вопросам, а также отдавать себе отчет, как их собственные решения влияют на состояние водных ресурсов страны.

Для стимулирования внедрения стратегически выверенных и устойчивых подходов к использованию водных ресурсов, Всемирный Саммит по Устойчивому Развитию (ВСУР), проведенный в 2002 году, призвал все страны разработать стратегии интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и эффективного использования воды до конца 2005 года¹.

План действий ВСУР может стать отличным шансом для инициирования возможных изменений, а может стать только очередным упражнением на бумаге. Различный результат зависит от того: будет ли процесс поддержан на самом высоком политическом уровне, а также в самом водохозяйственном секторе и других секторах экономики; будут ли созданы условия для постоянного процесса принятия скоординированных решений на межведомственном уровне; будут ли привлечены заинтересованные стороны и пользователи к участию в процессе на ключевых этапах; и будут ли разработаны реалистичные планы реализации, которые должны включать четкое распределение функций и ответственности, соответствующую стратегию финансирования, обеспечение материально-технической базы и трудовых ресурсов, систему мониторинга хода работ и механизмы корректировок в случае изменившихся условий.

¹ В документах ВСУР используется выражение «Планы интегрированного управления водными ресурсами и эффективного использования воды». Мы предлагаем использовать слово «стратегия», а не «план», чтобы подчеркнуть динамичный и ориентированный на изменения характер процесса.

«... суровые факты подталкивают нас к постепенному пониманию того, что велением времени является внедрение интегрированного управления водными ресурсами и координации связей между коммунальным, промышленным и экологическим использованиями воды.

Шушенг Ванг,
Министр Водного
Хозяйства, Китай

Случаи для интегрированного подхода

Используя интегрированный подход к развитию и управлению водными ресурсами, можно решить такие задачи, как борьба с бедностью, повышение уровня продовольственной безопасности, ускорение экономического роста и защита экосистем. Можно также более эффективно решать специфические водохозяйственные задачи, такие как контроль паводков, смягчение последствий засух, ликвидация болезней, связанных с водой, управление трансграничными бассейнами и регулирование возросшей конкуренции из-за воды. Каким образом ИУВР решает эти проблемы? По существу благодаря планированию использования водных ресурсов в более укрупненном контексте гидрологии и устойчивого развития, чем при традиционном ведомственном подходе.

Нахождение баланса

Подход к решению проблемы или использованию ресурса в рамках узкоограниченной структуры намного упрощает процесс принятия решения, но в некоторых случаях за счет эффективности, устойчивости, социальной справедливости и очевидного здравого смысла. Фактом является то, что вода, по своей сути, является интегрированным ресурсом учитываем ли мы это в своих структурах управления или нет. Водохозяйственная стратегия воздействует на экономическое развитие, и, в свою очередь, макроэкономическая политика влияет на устойчивость водопользования. Решения по землепользованию в верхней части бассейна влияют на объем водных ресурсов, поступающих в нижерасположенные части бассейна, а водохозяйственные решения могут вызвать деградацию земельных ресурсов. Этот список можно продолжить. При многочисленных и сложных

Ключевые бенефициарии, которые должны участвовать в формулировании стратегии, могут включать правительственные организации и министерства, отвечающие за такие сферы, как водоснабжение и санитария, ирригация, сельское хозяйство, энергетика, здравоохранение, промышленность, финансы, транспорт, рыбное хозяйство, окружающая среда и туризм, а также водохозяйственные организации, агентства и связанные учреждения. Другими бенефициариями, которые должны быть привлечены на ключевых этапах процесса, являются представители общин, общественных организаций и частного сектора.

Но как начать выполнение стратегии ИУВР? Это не означает бросить все и переключиться на выполнение стратегии. Чаще всего это означает адаптацию и встраивание в существующие организации и процедуры планирования, чтобы достичь в большей мере интегрированного подхода. Для того чтобы помочь сделать первые практические шаги, Технический Комитет опубликовал методический документ: *Катализатор реформ: Руководство по разработке стратегии интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и повышения эффективности водопользования*. Он может быть найден и загружен на вебсайте GWP: www.gwpforum.org. Почтовый адрес, по которому можно заказать твердую копию: gwp@gwpforum.org

Пример 1. Что представляет собой подход ИУВР?

Подход ИУВР способствует скоординированному развитию и управлению водными, земельными и связанными с ними ресурсами, чтобы в максимальной степени повысить экономическое и социальное благосостояние справедливым путем и не в ущерб устойчивости жизненно важных экосистем.

Это включает более скоординированное развитие и управление:

- земельными и водными ресурсами;
- поверхностными и подземными водами;
- речным бассейном и прилегающей прибрежной и морской природной средой;
- интересами пользователей верхнего и нижнего течения.

Но, как указано в определении выше, ИУВР используется не только для управления физическими ресурсами, но также для реформирования системы взаимоотношений людей, позволяя населению, как мужчинам, так и женщинам, получать выгоды, на устойчивой и справедливой основе, извлекаемые из этих ресурсов.

При разработке стратегии или планов использование метода ИУВР требует, чтобы:

- развитие и управление водными ресурсами учитывали все виды водопользования и весь спектр потребностей населения в воде;
- пользователи получили право голоса при планировании и управлении водными ресурсами, с особым вниманием к обеспечению участия женщин и бедных слоев населения;
- стратегии и приоритеты рассматривали роль водных ресурсов, включая двухсторонние связи между макроэкономической политикой и развитием, управлением и использованием водных ресурсов;
- водохозяйственные решения, принимаемые на местном и бассейновом уровнях должны быть соответствия, или, по крайней мере, не конфликтовать с достижением крупномасштабных национальных задач;
- водохозяйственное планирование интегрировалось с укрупненными социальными, экономическими и Экологическими задачами.

Целью резюме для высшего руководства является стимулирование процесса по плану действий ВСУР, и разъяснение важной роли участия лиц, принимающих решения, как водохозяйственного сектора, так и вне его в процессе разработки стратегии. Резюме подготовлено по указанию Технического Комитета Глобального Водного Партнерства (GWP), при поддержке Министерства иностранных дел Норвегии.

Не только водохозяйственный план

Создание эффективной стратегии ИУВР требует несколько отличного подхода, чем следование подготовке документа, планирующего использование только водных ресурсов. Основными отличиями являются:

- **Участие нескольких секторов экономики:** В то время как водохозяйственный план обычно составляется и выполняется водохозяйственной организацией, стратегия ИУВР требует вклада и участия всех секторов экономики, которые зависят от развития и управления водных ресурсов например, здравоохранение, энергетика, туризм, промышленность, сельское хозяйство и окружающая среда.

- **Более широкий фокус:** Так как планы исключительно имеют дело с вопросами поставки и спросом на воду, стратегия ИУВР рассматривает водные ресурсы в увязке с другими компонентами, служащими целям расширенного развития.

- **Динамичная, а не статичная стратегия:** В отличие от водохозяйственного плана, который предусматривает определенную последовательность действий и решений, стратегия ИУВР направлена на создание структуры для длительного и адаптивного процесса стратегических и скоординированных мероприятий.

- **Участие бенефициариев:** Так как она призывает к переменам и поэтому участию на многих уровнях, разработка стратегии требует более широкого и интенсивного участия всех заинтересованных сторон, чем обычный процесс планирования.

Пример 4. Основные рекомендации лицам, принимающим политические решения, по разработке и реализации национальной стратегии ИУВР и эффективного водопользования

- Использование национальных целей развития или проблем, связанных с водными ресурсами, в качестве исходных позиций.
- Обеспечение поддержки на самых высоких уровнях политического руководства, а также широкой поддержки общественности.
- Участие высокопоставленных чиновников в секторах, связанных с водными ресурсами, и формулирование задач по разработке стратегии координирующей группе, состоящей из представителей всех секторов. Обеспечение целенаправленного участия в процессе бенефициариев, уделяя особое внимание гарантиям права голоса женщинам и представителям бедных слоев населения.
- Рассмотрение стратегии, как шанса организовать более интегрированный процесс принятия решений, а не как подготовку одноразового контрольного перечня работ.
- Обеспечение реального плана реализации, который включает четкое распределение функций и ответственности, обоснованную стратегию финансирования, создание необходимого потенциала и условий, а также систем мониторинга хода выполнения работ и корректировок в случае необходимости.
- Связь и интегрирование в другие национальные планы и стратегии включая стратегию борьбы с бедностью (НПББ), национальные стратегии для решения целей Развития Тысячелетия, и стратегии, отвечающие ключевым природоохранным конвенциям, такие как Национальная стратегия биоразнообразия и план действий, а также Национальные планы по борьбе с опустыниванием.

взаимосвязях различных видов деятельности, которые влияют или находятся под влиянием управления водными ресурсами, имеет смысл более согласованный и интегрированный подход.

Необходимо суметь найти баланс между полностью интегрированным подходом, который может привести к большим сложностям, и подходом, при котором каждый сектор слепо защищает свои собственные узковедомственные интересы без рассмотрения их воздействий и более широких возможностей. На практике нахождение этого баланса означает, что руководители страны должны обеспечить надлежащее место водным ресурсам в национальном планировании, им следует «больше знать о воде», когда водные ресурсы диктуют экономическую стратегию и стратегию развития секторов, связанных с водными ресурсами. Им также необходимо создать более эффективные каналы связи и распространения принятых решений между правительственными агентствами, организациями, заинтересованными группами и населением.

Покрытие «водного дефицита» при устойчивом развитии

Вода является ключевым компонентом, обеспечивающим средства существования в сельской местности, выращивания продовольствия, производства энергии, промышленного развития и роста сектора услуг, а также обеспечения целостности экосистем и производимых ими товаров и услуг. Страны должны быть в состоянии обеспечить надежную и своевременную подачу чистой воды для того, чтобы улучшить состояние здравоохранения, снизить уровень детской смертности и повысить статус женщин. В настоящее время имеется существенный разрыв между требованиями на воду и возможностью большинства стран адекватно удовлетворить эти требования. 1,1 миллиарда человек, которые не имеют доступа к нормальному водоснабжению, и 2,6 миллиарда человек, которые не имеют нормальных санитарных условий, без сомнения согласятся с нами.

Чтобы покрыть «водный дефицит» странам необходимо вложить средства в улучшение управления имеющимися водными ресурсами и строительство новой инфраструктуры трубопроводы, скважины, канализационные сети, ирригационные системы, очистные сооружения, гидроэлектростанции и водохранилища. Для большинства стран это означает преодоление значительного «финансового дефицита». Вариантами для этих стран являются нахождение большего количества денег или достижение большей эффективности использования имеющихся средств. Вероятнее всего, потребуется сочетание этих двух подходов, и в этом случае ИУВР может помочь в обоих случаях. Оно может помочь извлечь больше выгод социальных и экономических из текущих и будущих инвестиций, а также помочь странам привлечь финансирование, которое необходимо для совершенствования инфраструктуры и методов управления.

Решение проблем

Многие страны сталкиваются с водохозяйственными проблемами, которые доказывают неприемлемость традиционных ведомственных подходов. Примерами этого являются: засухи, наводнения, истощение запасов подземных вод, связанные с водой болезни, деградация земельных и водных ресурсов, продолжающееся уничтожение экосистем, хроническая бедность в сельских районах и эскалация конфликтов из-за воды. Почему так трудно решать эти проблемы? Потому что их решение часто выходит за рамки обычных подходов организаций, которые должны решать их, и требует сотрудничества многих секторов экономики. Метод ИУВР обеспечивает возможность решения этих проблем более эффективно определяя базовые причины и решения, которые находятся вне какой-либо единственной ведомственной структуры. Он также может помочь избежать общей ситуации, когда решение проблемы в одном секторе, приводит к появлению проблем в другом секторе экономики.

Пример 2. Каким образом метод ИУВР способствует получению большей отдачи ограниченных природных и финансовых ресурсов

- Он помогает обеспечить совместную работу инвестиций ряда секторов, производя большую отдачу, чем это возможно при ведомственном подходе.
- Он высвечивает возможности, которые часто упускаются при ведомственном мышлении. Например, увязка нужд коммунального водоснабжения и санитарии с вопросами обеспечения продовольствия может обеспечить условия для определения лучших вариантов водоснабжения людей для домашних нужд, кустарной промышленности, выращивания культур, животноводства и аквакультуры, часто при довольно незначительных дополнительных затратах по сравнению с системами «одноцелевого использования».
- Он помогает предотвратить дорогостоящие ошибки и неэффективные капиталовложения. Принятие решений, основанное только на краткосрочном ведомственном планировании, может привести к очень дорогостоящим ошибкам в плане устойчивости достижений, непредвиденных последствий и утрате возможностей.
- Он помогает смягчить негативные последствия социально-экономического развития, связанные с неустойчивым развитием и высокой стоимостью ликвидации экологического ущерба в последствии. Например, ежегодные затраты на восстановление качества земельных и водных ресурсов в Азии оцениваются в 35 миллиардов долларов США. В Соединенных Штатах Америки восстановление только Эвергладских ветландов оценивается в 10 миллиардов долларов США.
- Он способствует стратегически верному подходу при распределении водных ресурсов в контексте «укрупненной картины» социальных, экономических и экологических целей, предотвращая распределение ресурсов с чисто ведомственных позиций.

«...серьезные ошибки в «управлении» мировым водным сектором ограничивает его возможность воспроизводить и привлекать финансы... «Финансирование водных ресурсов для всех»

Экспертный Совет по финансированию водной инфраструктуры, 2003 год

Пример 3. Тринадцать ключевых направлений при внедрении ИУВР

Создание соответствующих условий для внедрения ИУВР:

1. Политика - постановка целей использования, защиты и охраны водных ресурсов.
2. Законодательная база - правила достижения политических целей.
3. Финансовые и стимулирующие структуры - распределение финансовых средств, отвечающее требованиям развития водных ресурсов.

Институциональные ресурсы:

4. Создание организационной структуры - формат и функции.
5. Создание институционального потенциала - развитие трудовых ресурсов.

Инструменты управления:

6. Оценка водных ресурсов - инвентаризация ресурсов и потребностей.
7. Планы для ИУВР - сочетание вариантов развития, использования ресурсов и социальных взаимодействий.
8. Управление спросом - более эффективное использование воды.
9. Инструменты социальных изменений - стимулирование гражданского общества в плане бережного отношения к водным ресурсам.
10. Разрешение конфликтов - решение споров, обеспечение процесса вододеления.
11. Регулирующие инструменты - выделение и использование лимитов на водные ресурсы.
12. Экономические инструменты - использование оплаты и цен для обеспечения эффективности и справедливости.
13. Управление и обмен информацией - повышение уровня знаний для лучшего управления водными

Большинство стран, которые честно оценили свое текущее использование водных ресурсов, сделали выбор в пользу интегрированного подхода. Они пришли к выводу, что ведомственные подходы, имевшие место, приводили к срыву необходимого водоснабжения ряда ключевых отраслей. В Малайзии движение к интегрированному подходу происходило под воздействием неотложной необходимости контроля паводков и загрязнения, чтобы сохранить ценные экосистемы и более эффективного распределения водных ресурсов, стимулируя экономический рост. В Йемене внедрение ИУВР было частью ряда экономических, финансовых и административных реформ, предпринятых, чтобы предотвратить развал экономики страны. В Коста-Рике большие потери при паводках, продолжающиеся конфликты между водопользователями и деградация лесов и прибрежных экосистем угрожали туристической индустрии страны, ускорили поиск новых решений и фактическую адаптацию метода ИУВР. Эти страны, и многие другие, признали, что для эффективного решения этих проблем развития они должны «действовать различными методами», используя интегрированный подход.

Стратегия инициирования и руководства реформами

Процесс разработки стратегии ИУВР и эффективного водопользования является возможностью для стран отчетливо представить себе что нужно сделать для улучшения управления и использования водных ресурсов, учитывая цели последующего устойчивого развития.

Некоторые страны могут начать с анализа различных вариантов, при которых система развития и управления водными ресурсами содержит потенциальные факторы ускорения или торможения реализации поставленных целей. Другие могут выбрать более целенаправленный подход и сфокусироваться на специфических проблемах, связанных с водными ресурсами, которые препятствуют достижению целей.

«...без интегрированного подхода мы могли бы столкнуться с клубком проблем. Но с данным подходом мы можем обеспечить поступательный прогресс. Разрешите напомнить, что многое могло бы быть сделано на международном уровне, например, посредством помощи и партнерства. В конце концов, работы по водоснабжению, санитарии и поселкам должны обеспечиваться на национальном и местном уровне: эффективная общественная администрация, управление, которое включает участие общественности и реальное обеспечение справедливости.

Генеральный
Секретарь ООН
Кофи Аннан

Таблица 1. Предлагаемое распределение функций и ответственности

Национальное правительство	<ul style="list-style-type: none"> ● Лидирующая роль, «собственник» процесса ● Мобилизация финансирования ● Обеспечение макроэкономической и политической среды
Координирующий комитет	<ul style="list-style-type: none"> ● Руководство процессом ● Мобилизация поддержки отраслями и заинтересованными группами ● Гарантирование качества результатов ● Контроль процесса реализации
Команда управления (группа квалифицированных специалистов)	<ul style="list-style-type: none"> ● Повседневное управление процессом разработки стратегии, реализация и развитие потенциала
Поддерживающие организации в случае необходимости (например, национальные НГО, GWP страны или региона, или местное представительство ООН)	<ul style="list-style-type: none"> ● Обеспечение нейтральной платформы для диалога ● Поддержка процесса разработки стратегии рекомендациями и делаясь знаниями ● Помощь в создании потенциала и тренинге

Одни страны могут разработать новые стратегии. Другие могут действовать на основе существующих водохозяйственных планов и методов ИУВР или интегрировать водохозяйственные вопросы в действующие стратегии национального развития.

Безотносительно начального подхода, стратегии должны выходить за пределы решения текущих проблем или достижения промежуточных задач и должны быть нацелены не меньше, чем на обеспечение перемен, которые будут способствовать принятию стратегически выверенных и согласованных решений на долгосрочной основе (см. пример 3).

Для этого, стратегии должны включать изменения в законодательстве, институциональной структуре и методах управления (см. пример 3). По существу, разработка стратегии является катализатором реформ в управляющей структуре водными ресурсами, т.е. организация политических, социальных, экономических и административных систем, которые обеспечивают развитие и управление водными ресурсами и водохозяйственные услуги на различных уровнях общественной иерархии.

В то время, как адаптация более обоснованного и интегрированного подхода в управлении и развитии водных ресурсов требует изменений во многих областях деятельности и на многих уровнях, это не означает, что крупномасштабные начальные реформы так существенны. Первые шаги, которые могут быть легкими для исполнения, достаточны для инициирования процесса. Хорошо продуманный пакет реформ, встроенный в стратегию, даст более устойчивые результаты, чем попытка полностью перестроить всю систему или специальный подход к изменениям.

«...ВСУР высветил, что вода является не только наиболее важной потребностью, но также центральным элементом устойчивого развития и борьбы с бедностью. Вода тесно связана с аспектами здравоохранения, сельским хозяйством, энергетикой и биоразнообразием. Без развития водных ресурсов будет трудно реализовать другие. Цели программы Развития Тысячелетия, если не невозможно.

Профессор Клаус Тойфер,
исполнительный директор
Экологической программы ООН (UNEP)