

Основные бенефициарии, которые должны участвовать в формулировании стратегии, могут включать правительственные министерства и их организации в таких областях, как водоснабжение и санитария, ирригация, сельское хозяйство, энергетика, здравоохранение, промышленность, финансы, транспорт, рыбное хозяйство, окружающая среда и туризм; а также предприятия коммунального обслуживания, агентства и соответствующие органы. Другие бенефициарии должны подключаться на ключевых этапах процесса, включая представителей коммун, гражданского общества и организаций частного сектора.

Но как начать разработку стратегии ИУВР? Это не означает отбрасывать все наработанное ранее и начинать все сначала. Чаще всего адаптируются и используются существующие учреждения и процедуры планирования для реализации более интегрированного подхода. С целью оказания помощи в реализации первых практических шагах, Технический Комитет ГВП издал руководство, Катализатор реформ: руководство по разработке стратегии интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и повышения эффективности водопользования. Данное руководство может быть найдено и переписано с вебсайта ГВП: www.gwrfogum.org. Отправку по почте твердой копии руководства можно запросить по адресу: gwr@gwrfogum.org. Русская версия на сайте: www.gwpcacena.org.

Это резюме предназначено для лиц принимающих решения, стимулируя их участие в выполнении целей ВСУР, а также, чтобы высветить важную роль чиновников высшего звена, как внутри, так и вне водохозяйственного сектора, в процессе разработки стратегии. Резюме было подготовлено под руководством Технического Комитета Глобального Водного Партнерства (ГВП) при содействии Министерства иностранных дел Норвегии.

Пути интенсификации социального развития и экономического роста: в чем может помочь интегрированное управление водными ресурсами

Существуют ли проблемы, связанные с водными ресурсами, такие как неконтролируемые паводки, засухи и увеличивающаяся конкуренция в отношении ограниченных ресурсов, которые препятствуют реализовать цели социально-экономического развития в вашей стране? Пытается ли ваша страна обеспечить условия для оказания рентабельных услуг в секторе водоснабжения и санитарии? Позволяют ли текущие подходы решать вопросы ликвидации сельской бедности, обеспечения продовольственной безопасности, снижения уровня детской смертности и экологической деградации? Внедрение комплексного подхода к развитию и управлению водными ресурсами с помощью методологии ИУВР, а также разработка стратегии повышения эффективности использования водных ресурсов могут способствовать решению этих вопросов.

Стратегия ИУВР может оказаться полезным инструментом для решения специфических проблем развития и оптимизации вклада водных ресурсов в достижение социальных, экономических и экологических целей. Это касается не только управления водными ресурсами. Другие отрасли также заинтересованы в этом, и так как конкуренция в отношении использования имеющихся водных ресурсов возрастает, в результате роста населения, изменения климата и загрязнения водных ресурсов, руководители других отраслей должны проявить активную заинтересованность в том, как принимать решения в отношении водных ресурсов, а также как принятые решения воздействует на водные ресурсы их страны.

Чтобы стимулировать внедрение стратегического и устойчивого подхода в использовании водных ресурсов, Всемирный саммит по устойчивому развитию (ВСУР), проведенный в 2002 году, призвал все страны разработать планы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) и стратегии эффективного использования водных ресурсов до конца 2005 года.

План действий ВСУР может стать превосходной возможностью для стимулирования положительных изменений, или напротив только очередной бюрократической компанией. Это зависит от того, действительно ли данная деятельность: 1) обеспечена обязательствами на самом высоком политическом уровне, а также поддержкой и участием, как в самом водном секторе, так и вне его, 2) обеспечена организационной структурой для процесса создания системы более скоординированного принятия межотраслевых решений, 3) обеспечивает участие бенефициариев на ключевых этапах принятия решений, и 4) способствует подготовке реалистичного плана выполнения этих решений, который включает четкое распределение ролей и обязанностей, соответствующую стратегию финансирования, условия для создания материально-технического потенциала и систему контроля выполнения и корректировок в случае изменения условий.

«... серьезные факты подтолкнули нас к постепенному пониманию того, что веление времени внедрять интегрированное управление водными ресурсами и координировать взаимосвязи национального производства с экологическим использованием водных ресурсов». Шучэнг Ванг, министр водных ресурсов, Китай

Область применения интегрированного подхода

Применение интегрированного подхода к развитию и управлению водными ресурсами может способствовать решению таких задач, как сокращение бедности, повышение уровня продовольственной безопасности, обеспечение экономического роста и защиты экосистем. С его помощью также возможно более эффективное решение специфических водохозяйственных проблем, таких как контроль паводков, смягчение последствий засух, ликвидация передающихся с водой болезней, управление трансграничными речными бассейнами, а также проблем возрастающей конкуренции в отношении водных ресурсов. Как это можно осуществить с помощью подхода ИУВР? По существу, планированием использования водных ресурсов в пределах более крупных гидрологических единиц и в контексте устойчивого развития, а не традиционными отраслевыми методами.

Поиск баланса

Рассмотрение конкретной проблемы или ресурса в рамках узко ограниченной структуры значительно упрощает процесс принятия решений, но, в некоторых случаях, за счет эффективности, устойчивости, социальной справедливости и просто здравого смысла. Фактом является то, что вода сама по себе комплексный ресурс, признают ли это наши структуры управления или нет. Водохозяйственная стратегия влияет на экономическое развитие и, в свою очередь, макроэкономическая стратегия воздействует на устойчивое использование водных ресурсов. Решения по землепользованию на территориях, расположенных вверх по течению реки, определяют водообеспеченность пользователей нижнего течения, а водохозяйственные решения влияют на состояние земель. Список можно продолжить. Имеет смысл перейти к более последовательному и комплексному подходу, учитывая многочисленные и сложные связи между различными видами деятельности, которые влияют на состояние водных ресурсов или подвергаются воздействиям текущего развития и управления водными ресурсами.

Необходимо найти баланс между полностью интегрированным подходом, который может оказаться слишком сложным, и подходом, при котором каждая отрасль «вслепую» преследует её собственные узковедомственные интересы, без учета воздействий и возможностей в более крупном масштабе. Практически, поддержание этого баланса означает, что лица, принимающие политические решения, должны правильно распределять водные ресурсы согласно национальным интересам; они должны лучше предвидеть воздействия распределения водных ресурсов на общую экономическую политику и политику в связанных с водой секторах; и они должны создать более эффективные каналы связи при принятии решений между правительственными агентствами, организациями, заинтересованными группами и обществом.

Устранение «водного дефицита» в интересах устойчивого развития

Вода - ключевой компонент обеспечения средств существования на селе, производства продовольствия, выработки электроэнергии, индустрии отдыха и роста сектора услуг, и обеспечения целостности экосистем и товаров и услуг, которые они обеспечивают. Страны должны быть в состоянии обеспечить надежное и доступное снабжение качественной водой, чтобы улучшить здоровье населения, уменьшить детскую смертность и повысить статус женщин. В настоящее время существует существенный разрыв между уровнем этих потребностей в воде и способностью большинства стран обеспечить эти потребности соответствующим образом. Без сомнения, 1.1 миллиард человек, живущих без доступа к современному водоснабжению, и 2.6 миллиарда человек, не имеющих нормальных санитарных условий, не согласны с этим.

Чтобы выполнить это, стратегии должны включать изменения в политической и макроэкономической обстановке, институциональных ролях и методах управления (см. Пример 3). Важно, что разработка стратегии является катализатором реформ в управлении водными ресурсами, то есть совокупности политических, социальных, экономических и административных систем, которые должны быть обеспечены для развития и управления водными ресурсами и предоставления водохозяйственных услуг различным слоям общества.

В то время как внедрение более устойчивого и комплексного подхода к управлению и развитию водных ресурсов действительно требует изменений во многих областях и на многих уровнях, это не означает, что основные начальные реформы не существенны. Начальные мероприятия, которые могут быть легко осуществлены, достаточны, чтобы инициировать процесс. Хорошо обоснованные реформы уместно включенные в стратегию - дадут больше положительных результатов, чем попытка полностью перестроить всю систему или специальный подход К ИЗМЕНЕНИЯМ.

ТОЛЬКО НЕ ПОДОБИЕ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНА

Разработка эффективной стратегии ИУВР требует несколько отличного подхода, чем при создании одноразовых документов по планированию использования водных ресурсов. Ключевые различия включают следующее:

Участие различных секторов экономики: В то время как водохозяйственный план обычно составляется и осуществляется водохозяйственной организацией, стратегия ИУВР требует вклада и участия всех секторов экономики, которые воздействуют или на которые воздействуют развитие и управление водными ресурсами, например, здравоохранение, энергетика, финансы, туризм, промышленность, сельское хозяйство и окружающая среда.

Расширенный диапазон: в то время как водохозяйственные планы решают преимущественно водохозяйственные вопросы, стратегия ИУВР рассматривает водные ресурсы во взаимосвязи с другими компонентами, которые нужно обеспечить для достижения более крупных целей развития или решить проблемы, связанные с водными ресурсами.

Динамический, а не статический процесс: В отличие от водохозяйственного плана, который включает определенную последовательность действий и решений, стратегия ИУВР нацелена на создание структуры для обеспечения длительного и адаптивного процесса стратегических и скоординированных мероприятий.

Участие бенефициариев: поскольку требуются реформы на многих уровнях, при разработке стратегии необходимо более широкое участие бенефициариев, чем при традиционном процессе планирования.

Пример 4. Ключевые рекомендации для лиц принимающих решения по разработке и реализации национального плана ИУВР и стратегии эффективного использования водных ресурсов

- Использовать цели национального развития или проблемы, связанные с водными ресурсами, в качестве отправной точки.
- Гарантировать обязательств на самом высоком политическом уровне, что обеспечивает основу для широкой поддержки, достигающей низовых уровней.
- Вовлечь должностные лица самого высокого уровня в связанных с водой секторах с самого начала, и поставить задачу разработки стратегии межотраслевой координирующей группе.
- Обеспечить обоснованное участие бенефициариев в процессе, особо заботясь о представительстве женщин и бедных слоев населения.
- Рассматривать стратегию, как возможность создания системы более интегрированного принятия решений, а не одноразового контрольного списка мероприятий.
- Обеспечить реальный план выполнения, который включает четкое распределение ролей и обязанностей, соответствующую стратегию финансирования, условия для создания потенциала и системы мониторинга выполнения и корректировок, при необходимости.
- Связь и дополнение других государственных планов и стратегий - включая стратегию сокращения бедности в стране (PRSPs), национальные стратегии по выполнению Целей Развития Тысячелетия, и стратегии, к которым призывают ключевые экологические соглашения, типа национальной стратегии сохранения биоразнообразия и планов действия и государственных планов по борьбе с опустыниванием.

« ... социальные и макроэкономические стратегии часто являются иницирующими движущими силами реформ в управлении и использовании водных ресурсов».

« ... ВСУР выдвинул на первый план тезис о том, что водные ресурсы не только базисная потребность, но также центральный элемент устойчивого развития и борьбы с бедностью. Водные ресурсы в значительной степени увязаны со здоровьем населения, сельским хозяйством, производством электроэнергии и биоразнообразием. Без прогресса в области развития водных ресурсов, достижение других Целей Развития Тысячелетия будет осложнено, если не невозможно». Профессор Клаус Тойфер, исполнительный директор Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

СТРАТЕГИЯ ИНИЦИИРОВАНИЯ И РУКОВОДСТВА РЕФОРМАМИ

Процесс разработки плана ИУВР и стратегии эффективного использования водных ресурсов является возможностью для стран применить последовательный подход к совершенствованию системы развития, управления и использования водных ресурсов в целях дальнейшего устойчивого экономического развития и решения возникающих проблем.

Отдельные страны могут начать с выбора между проработкой различных вариантов, при которых развитие и управление водными ресурсами имеют потенциал для определенного прогресса, или торможением процесса выполнения целей развития. Другие могут начать с выбора более целенаправленного подхода и сосредоточиться на определенных связанных с водой проблемах, которые препятствуют развитию.

Некоторые страны могут начать разработку новой стратегии на пустом месте. Другие могут отталкиваться от существующих систем или планов ИУВР или включать водохозяйственные проекты в текущие национальные стратегии экономического развития.

Независимо от начального подхода, стратегии не должны включать мероприятия, направленные на решение текущих проблем или достижение краткосрочных целей, и должны быть направлены на создание институциональной базы реформ, которая обеспечит принятие стратегических и более скоординированных решений на длительный период (см. Пример 3).

Таблица 1. Предлагаемое распределение ролей и обязанностей при разработке стратегии

Национальное правительство	<ul style="list-style-type: none"> • Ведущая роль, 'собственник' процесса • Обеспечение финансирования • Создание благоприятной макроэкономической и политической обстановки
Координирующий комитет (группа с широким представительством)	<ul style="list-style-type: none"> • Руководство процессом • Мобилизация поддержки различных секторов и заинтересованных групп • Гарантия качества результатов • Мониторинг прогресса выполнения
Группа управления (группа квалифицированных профессионалов)	<ul style="list-style-type: none"> • Управление ежедневными работами по разработке и реализации стратегии и созданию потенциала
Где необходимо, содействующие организации (например, национальные НПО, Национальные и региональные организации Водного партнерства, или национальные группы ООН)	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставление нейтральной платформы для диалога • Поддержка процесса разработки стратегии, обеспечивая рекомендации и обмен знаниями • Содействие в создании потенциала и обучении

Пример 1. Что означает методология ИУВР?

Методология ИУВР способствует скоординированному развитию и управлению водными, земельными и связанными с ними ресурсами, с целью максимизировать экономическое и социальное благосостояние, с учетом социальной справедливости, не ставя под угрозу устойчивость жизненно важных экосистем.

- Такой подход включает в себя более скоординированное развитие и управление:
 - земельными и водными ресурсами,
 - поверхностными и подземными водами,
 - речными бассейнами и их окружающей средой, и
 - Интересами пользователей верхнего и нижнего течения.

Однако, как указывает вышеупомянутое определение, ИУВР является не только управлением физическими ресурсами, оно также преобразует социальные системы, позволяя людям - женщинам и мужчинам - устойчиво и равноправно использовать выгоды, обеспечиваемые этими ресурсами.

При выработке политики и планировании, использование методологии ИУВР требует чтобы:

- развитие водного хозяйства и управление водными ресурсами учитывали различные виды использования воды и весь диапазон потребностей людей в воде;
- бенефициариям предоставлялся голос при планировании и управлении водных ресурсов, с особым вниманием к обеспечению участия женщин и бедных слоев населения;
- стратегия и приоритеты учитывали воздействия водных ресурсов, включая двухсторонние отношения между макроэкономическими стратегиями и развитием водного хозяйства, управления и использования водных ресурсов;
- связанные с водой решения, принимаемые на местном и бассейновом уровне, соответствовали, или, по крайней мере, не противоречили достижению более широких национальных целей; и
- планирование и политика по отношению водных ресурсов интегрировались в более широкие социальные, экономические и природоохранные программы.

Чтобы устранить “водный дефицит”, страны должны инвестировать средства в совершенствование управления имеющихся водных ресурсов и в строительство новой водохозяйственной инфраструктуры - трубопроводы, водозаборные скважины, канализационные системы, ирригационные системы, водоочистные сооружения, гидроэлектростанции и водохранилища. Для большинства стран, это означает преодоление существенного “дефицита финансирования”. Альтернативами для этих стран являются либо поиск дополнительных средств, либо поиск способов более эффективного использования имеющихся средств. Наиболее вероятно сочетание этих двух альтернатив, и в тоже время, методология ИУВР может помочь решению проблем в обоих случаях. Она также может способствовать получению больших выгод социальных и экономических - от текущих и будущих инвестиций, и может помочь странам в привлечении инвестиций, в которых они нуждаются для улучшения инфраструктуры и управления.

Пример 2. Как методология ИУВР способствует получению большего количества выгод при ограниченных природных и финансовых ресурсах

- ИУВР способствует совместной работе инвестиций различных секторов национальной экономики, производя большие доходы, чем при их использовании в отдельно взятом секторе экономики.
- ИУВР выдвигает на первый план возможности, которые часто затеняются секторными подходами. Например, изучая домашнее водоснабжение и потребности в санитарии совместно с проблемами продовольственной безопасности можно найти возможности для лучшего обеспечения людей водой для домашних целей, домостроительной индустрии, производства сельскохозяйственных культур, животноводства и рыбного хозяйства, часто при незначительных дополнительных затратах в системе "единого использования".
- ИУВР помогает избежать неэффективных инвестиций и дорогостоящих ошибок. Принятие решения, основанного исключительно на краткосрочном отраслевом подходе, может привести к ряду очень дорогостоящих ошибок - в плане неустойчивой прибыли, непредвиденных последствий или утраченных возможностей.
- ИУВР способствует снижению уровня отрицательных последствий и в плане социально-экономического развития, связанного с неустойчивым развитием, и в плане больших затрат для дальнейшей ликвидации экологического ущерба. Например, ежегодные затраты на устранение деградации земельных и водных ресурсов в Азии были оценены в 35 миллиардов долларов США. В США для восстановления только Эвергладских вэтлинов было ассигновано 10 миллиардов долларов США.
- ИУВР способствует более рациональному распределению водных ресурсов, учитывая стратегию распределения в контексте "общей картины" социальных, экономических и экологических целей вместо того, чтобы позволять распределение водных ресурсов, основанное исключительно на интересах отдельных секторов.

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ

Многие страны испытывают трудности, связанные с водными ресурсами, которые подтверждают невозможность их решения в рамках обычных отраслевых подходов. Некоторые типичные примеры: засуха, наводнение, истощение подземных вод, переносимые с водой болезни, деградация земельных и водных ресурсов, продолжающееся ухудшение состояния экосистем, хроническая бедность в сельских районах, и возрастание числа конфликтов из-за воды. Почему эти проблемы оказались настолько трудными для решения? Так как их решения часто выходят за рамки компетенции организаций, которые должны их решать, и требуют сотрудничества нескольких секторов экономики. Методология ИУВР обеспечивает возможность решать эти проблемы более эффективно - определяя первопричины и решения, которые лежат вне возможностей какого-либо сектора экономики. ИУВР также помогает избежать обычной ситуации, когда решение проблемы в одном секторе экономики вызывает проблемы в другом.

Большинство стран, которые честно оценили их текущую водохозяйственную ситуацию, выбрали стратегию продвижения к более интегрированному подходу. Они обнаружили, что обычные отраслевые подходы, фактически, были не в состоянии обеспечить решения для ряда ключевых областей. В Малайзии продвижение к более интегрированному управлению было обусловлено срочной необходимостью борьбы с наводнениями и загрязнением водных ресурсов, а также необходимостью защиты ценных экосистем и более эффективного распределения водных ресурсов для ускорения экономического роста. В Йемене внедрение ИУВР было частью экономических, финансовых и административных реформ, планируемых для предотвращения краха экономики страны. В Коста-Рике высокие затраты на ликвидацию последствий наводнений, продолжающиеся конфликты между водопользователями и деградация лесов и прибрежных экосистем, что угрожало экономике туризма страны, привели к поиску новых решений и принятию методологии ИУВР.

Эти и другие страны признали, что для эффективного решения проблем развития они должны "сделать это по-другому", используя более интегрированный подход.

Пример 3. Тринадцать ключевых направлений при внедрении ИУВР

СОЗДАНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ УСЛОВИЙ

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

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РОЛИ

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

ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ

6. Оценка водных ресурсов - инвентаризация ресурсов и потребностей.
7. Планы ИУВР - комбинирование вариантов развития, используемых ресурсов и социальных факторов.
8. Управление спросом - более эффективное использование воды.
9. Инструменты социальных реформ - стимулирование гражданского общества в плане бережного отношения к водным ресурсам.
10. Решение конфликтов - решение споров, обеспечение процесса вододеления.
11. Регулирующие инструменты - распределение и использование водных квот.
12. Экономические инструменты - использование платы за воду и ценообразования для обеспечения эффективности и справедливости использования водных ресурсов
13. Управление и обмен информацией - повышение уровня знаний для лучшего управления водными ресурсами.

«Серьезные упущения в 'управлении' глобальным водохозяйственным сектором снижает его возможности генерировать и привлекать финансы». «Финансирование воды для всех» - отчет Группы финансирования водохозяйственной инфраструктуры, 2003 г.

“Без интегрированного подхода, мы могли бы столкнуться с клубком проблем. Но с ним, мы можем достичь значительного прогресса. Позвольте, однако, напомнить, что хотя очень многое может быть сделано на международном уровне - используя помощь и партнерство, например, но, в конечном счете, работы по вопросам водоснабжения, санитарии и содержания поселков должны выполняться на национальном и местном уровне: эффективная государственная администрация, включая управление с участием общественности и реальное обеспечение справедливости”.
Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан