

СРГ ПДООС

Совместная встреча Рабочей группы ВЕКЦА Водной инициативы ЕС и Сетей Специальной рабочей группы по реализации ПДООС по финансированию природоохранной деятельности и по водоснабжению

29 марта – 1 апреля 2005 г., Кишинев, Молдова

ОБЗОРНЫЙ ДОКУМЕНТ "ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕВОГО ПОКАЗАТЕЛЯ ЦРТ ПО ПИТЬЕВОЙ ВОДЕ И КАНАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ ВЕКЦА: ЦЕЛЬ В ПРЕДЕЛАХ ДОСЯГАЕМОСТИ?"

Участникам предлагается принять настоящий документ к сведению и высказать свои замечания относительно его содержания. В частности, участникам предлагается высказать мнение об основных идеях, содержащихся в документе, и особо выделить любые примеры институциональных и правовых реформ, осуществляемых в их странах, которые они хотели бы предложить Секретариату для включения в документ, когда он будет разрабатываться в полном объеме.

ПРЕДЛАГАЕТСЯ: Принять к сведению и обсудить.

I. Цель дискуссии

В сентябре 2000 года на беспрецедентной встрече мировых лидеров - Саммите тысячелетия ООН - была принята "Декларация тысячелетия ООН", на основании которой были сформулированы "Цели в области развития на рубеже тысячелетия" (ЦРТ), а также относящиеся к ним целевые показатели, то есть ряд количественных целей в области борьбы с бедностью, здравоохранения, образования, равенства полов, охраны окружающей среды и международного сотрудничества, которые должны быть достигнуты к 2015 году¹. По существу на все эти ключевые области прямо или косвенно влияет доминирующий статус сектора водоснабжения и канализации (СВК).² Сейчас, когда с момента принятия "Декларации тысячелетия" прошло уже почти пять лет, настало время оценки успехов в области достижения ЦРТ, среди которых важнейшим является целевой показатель ЦРТ по питьевой воде и канализации.

В связи с этим Специальной рабочей группе ПДООС было поручено (1) провести оценку успехов в достижении целевого показателя ЦРТ по питьевой воде и канализации (так называемой "Целевого показателя 10 ЦРТ") в регионе ВЕКЦА и (2) выполнить обзор имеющихся исследований по изучению издержек, связанных с достижением "Целевого показателя 10" для представления информации министрам на Конференции "Алматы +5" и организации обсуждения этого вопроса.

В данном обзорном документе дано резюме более всеобъемлющего и детального справочно-аналитического документа, целью которого является обобщение результатов исследования, проведенного Специальной рабочей группой ПДООС, и формулирование некоторых рекомендаций в отношении мониторинга успехов в достижении "Целевого показателя 10". Этот справочно-аналитический документ будет взят за основу для обсуждения министрами ЦРТ в секторе водоснабжения и канализации на второй подготовительной встрече в Лондоне в июне этого года.

II. Ключевые вопросы

2.1) Мониторинг успехов в достижении "Целевого показателя 10": описание ныне существующей системы

Официальная формулировка целевого показателя ЦРТ по питьевой воде и канализации, который является одним из трех целевых показателей в рамках седьмой ЦРТ, относящейся к устойчивости окружающей среды, выглядит следующим образом:

"Сократить к 2015 году вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде и элементарной санитарии"

Для мониторинга успехов в достижении этого целевого показателя были разработаны два индикатора, которые используются Объединенной программой мониторинга (ОПМ), официальным механизмом ООН, предназначенным для мониторинга достижения международных целей в области доступа к питьевой воде и канализации:

- Индикатор 30: Доля населения, как городского, так и сельского, имеющего постоянный доступ к улучшенным источникам воды;
- Индикатор 31: Доля населения, как городского, так и сельского, имеющего доступ к улучшенной системе канализации.

В обоих случаях источники воды и канализация характеризуются как "улучшенные", если лежащая в их основе технология сама относится к списку "улучшенных" технологий.

¹ www.un.org/millenniumgoals/

² Неоспоримые данные в доказательство этого будут приведены в справочно-аналитическом документе.

Например, если подвод воды в дом или простая уборная с выгребной ямой считаются "улучшенными" технологиями, то предполагается, что их пользователи имеют постоянный доступ соответственно к улучшенным источникам воды и улучшенной канализации.

Успехи в достижении "Целевого показателя 10" измеряются, таким образом, по увеличению доли населения, использующего "улучшенные технологии", причем сама эта доля определяется главным образом на основании национальных обследований домашних хозяйств, проводимых международными организациями.³ Полученные таким образом данные обрабатываются и оцениваются ОПМ.

2.2) Влияние недостатков системы на информирование об успехах в регионе ВЕКЦА

В связи с существующей в настоящее время системой мониторинга возникает ряд ключевых вопросов, начиная от интерпретации "Целевого показателя 10" и кончая самим методом мониторинга:

- *Не существует официальных определений понятий "постоянный доступ", "чистая питьевая вода", "элементарная санитария", что может приводить к возникновению различных толкований;*
- *"Улучшенные технологии" не обязательно обеспечивают доступ к чистой воде и элементарной санитарии; безопасность и надежность источников воды, достаточность санитарно-гигиенических устройств с точки зрения пользователя системой мониторинга не учитываются. Например, подвод воды к дому, относящийся к "улучшенным технологиям", может функционировать с перебоями и поставлять воду низкого качества;*
- *Редкость проведения обследований домашних хозяйств и отсутствие гармонизации в этих обследованиях затрудняет сравнение их результатов. По причине отсутствия вопросов, касающихся качества, надежности и доступности цен на услуги водоснабжения и канализации невозможно представить истинную ситуацию в секторе водоснабжения и канализации;*
- *Недостаточность метода линии регрессии для того, чтобы делать предположения о прошлом и будущем в условиях региона ВЕКЦА, где существует очень мало точек исходных данных: в 7 из 12 стран ВЕКЦА для использования метода линии регрессии имеется лишь одна точка исходных данных, полученная в результате опроса, проведенного в период между 1990 и 2002 годами;*
- *Отсутствие (1) четких национальных и – в случаях, когда речь идет о крупных государствах – даже территориальных/региональных целевых показателей и (2) промежуточных целевых показателей усложняет полноценный мониторинг успехов в достижении "Целевого показателя 10".*

В регионе ВЕКЦА сочетание (1) традиционно высокого процента подключения к системе водоснабжения и канализации, существующего с советских времен, (2) низкой надежности и качества услуг водоснабжения и канализации, что остается проблемой во многих странах, и (3) недостатка данных для того, чтобы должным образом экстраполировать тренды ведет к чрезвычайно искаженной картине положения СВК, которую дает официальная система мониторинга хода достижения ЦРТ ООН:

- В глобальном докладе ООН о ходе достижения целей за 2004 год⁴ успехи в достижении "Целевого показателя 10" оцениваются на региональном уровне: в регионе ВЕКЦА "Целевой показатель 10" для сектора городского водоснабжения считается уже выполненным. Положение в секторе водоснабжения в сельских районах и в городском секторе канализации характеризуется высоким уровнем доступа с "ограниченными изменениями" (темпы прогресса пока недостаточны для достижения "Целевого показателя 10"). Единственной областью, где не отмечались какие-либо "значительные изменения", является система канализации в сельской местности.

³ в среднем раз в три-пять лет

⁴ UN 2004 "Millennium Development Goals: Progress Report"

- В своем "Докладе о промежуточной оценке успехов" за 2004 год,⁵ основанном на методе линии регрессии, ОПМ указывает приблизительные данные об охвате услугами водоснабжения и канализации в масштабах отдельных стран за 1990 и 2002 годы.⁶ В большинстве стран положение в СВК в период между 1990 и 2002 годами характеризуется как минимум отсутствием изменений, а в двух странах даже как прогрессирующее (сектор водоснабжения в Азербайджане и Российской Федерации). Иными словами, об ухудшении качества услуг СВК в период между 1990 и 2002 годами не сообщалось, в то время как исследования, проведенные по поручению международных финансовых учреждений и учреждений-доноров авторитетными консультантами в области водоснабжения и канализации, и представленные ими доклады обычно указывают на то, что с 1990 года положение в данном секторе все более ухудшалось, из чего следует, что в настоящее время трудностей в достижении целевого показателя ЦРТ больше, чем когда либо ранее.⁷

Более того, в докладе ОПМ за 2004 год отсутствует значительное число данных об оценке уровней охвата услугами за 1990 год: это касается сектора водоснабжения в трех странах и сектора канализации в шести странах, то есть соответственно 25 и 50 процентов стран ВЕКЦА. Так как 1990 год является базовым годом для "Целевого показателя 10", то есть годом, начиная с которого должен измеряться прогресс, то отсутствие данных об оценке уровня охвата за этот год делает невозможным количественное определение уровня охвата, запланированного на 2015 год.

Из этого явствует, что сообщения ООН об успехах в достижении "Целевого показателя 10" в данном регионе являются чрезмерно оптимистичными. В ее нынешнем виде система мониторинга ООН не может дать надлежащей оценки успехов, достигнутых в данном регионе, из чего следует, что:

- в настоящее время донорам и международным финансовым учреждениям не следует основывать свои стратегии по ассигнованиям в СВК региона ВЕКЦА на официальных докладах ООН об успехах в достижении ЦРТ;
- возможность оценки (1) средств, необходимых для достижения "Целевого показателя 10", не говоря уже об (2) объеме внешнего финансирования, которое должно быть обеспечено для этой цели (задача сама по себе невероятно сложная), становится более чем сомнительной.

2.3) Попытки оценить объем финансирования, необходимого для достижения "Целевого показателя 10" в регионе ВЕКЦА: разные методы, разные результаты

Что касается оценки издержек по достижению "Целевого показателя 10" в регионе ВЕКЦА, здесь имеется лишь два прецедента:

- Исследование, проведенное в мае 2004 года консалтинговой фирмой COWI по заказу Министерства окружающей среды Дании,⁸ основанное на информации, полученной из различных источников (официальная статистика, соответствующие международные базы данных, доклады и исследования ведущих международных организаций в сочетании с собственной базой данных COWI и Стратегиями финансирования в области окружающей среды); и
- Доклад Всемирного Банка "Достижение "Цели в области развития на пороге тысячелетия" в Европе и Центральной Азии" за июнь 2003 года, охватывающий страны ЕЦА (географическая зона, в которую входит регион ВЕКЦА) и включающий подробное "Исследование издержек по достижению ЦРТ" для Казахстана, Молдовы и Украины.

⁵ JMP 2004 "Meeting the MDG drinking water and sanitation target – a Mid-Term Assessment of Progress"

⁶ Эти оценки будут приведены в справочно-аналитическом документе.

⁷ Описание нынешнего состояния в секторе водоснабжения и канализации будет приведено в справочно-аналитическом документе.

⁸ COWI 2004 "Financial needs of achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation in the EECCA region".

Если COWI для представления приблизительных данных об объемах "издержек по достижению ЦРТ" и затем об объемах финансирования, необходимых для достижения "Целевого показателя 10" в регионе ВЕКЦА, использует программу FEASIBLE⁹, основанную на инвентаризационном подходе и ряде включенных функций стоимости, то Всемирный Банк применяет комбинацию различных оценок среднестатистических расходов (например, стоимость на душу населения устройства колодца), адаптированную к характеристикам каждой из трех стран, где проводилось исследование.

Интересно попытаться сравнить оценки издержек по достижению ЦРТ, указанные в этих двух исследованиях. В целях обеспечения сопоставимости расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание были вычтены из оценки Всемирного Банка, так как в этой совокупности COWI не принимает их во внимание:

Оценочные издержки по достижению ЦРТ	COWI 2002-2015 гг. (в миллионах евро)			Всемирный Банк 2000-2015 гг. (в миллионах долларов США по курсу 1995 года)		
	В	К	Всего	В	К	Всего
Казахстан	565	481	1 046	539	166	705
Молдова	54	93	147	112	48	160
Украина	871	402	1 273	2 179	776	2 955

Такие большие расхождения в оценках для отдельных стран как с точки зрения абсолютных величин, так и с точки зрения разбиения на категории издержек (водоснабжение с одной стороны и канализация с другой) невозможно объяснить лишь разницей в два года между периодами оценки и разными валютами.

COWI оценивает издержки по достижению ЦРТ для всего региона ВЕКЦА в период с 2002 по 2015 год в 14,6 миллиардов евро (это является средним показателем, выведенным из широкого диапазона величин от 7 до 21 миллиарда евро). После прибавления к этой сумме издержек по достижению ЦРТ 1) издержек на эксплуатацию и техническое обслуживание и 2) расходов на поддержание услуг СВК на их теперешнем уровне¹⁰ в период с 2000 по 2020 год, "общая оценка суммы издержек" составит 138 миллиардов евро, что является основой для последующего подсчета объема финансирования, необходимого для достижения "Целевого показателя 10". В этом смысле выводы COWI о возможности достижения "Целевого показателя 10" ЦРТ, то есть ликвидации финансового дефицита в регионе к 2020 году, представляются весьма тревожными.¹¹

Следует отметить, однако, что оценки издержек по достижению ЦРТ для всего региона ВЕКЦА, сделанные COWI и Всемирным Банком, хотя и не поддаются непосредственному сравнению, но все же являются более схожими по порядку величин, чем оценки издержек для отдельных стран: по данным Всемирного Банка, глобальные ежегодные расходы на достижение ЦРТ в период с 2000 по 2015 года равны 1,1 миллиарда долларов США (предположительно по курсу 1995 года), однако здесь практически не указаны детали расчетов.¹² На самом ли деле эти две оценки указывают на одинаковый порядок величины расходов, или же это просто совпадение? В настоящее время очевидного ответа на этот вопрос нет.

⁹ FEASIBLE представляет собой автоматизированное средство обеспечения принятия решений, разработку которого финансировала Дания и которое было разработано фирмой COWI при содействии ОЭСР; цель этой программы – помочь в решении финансовых вопросов, связанных с достижением целей в области охраны окружающей среды.

¹⁰ В свои расчеты "издержек по достижению ЦРТ" фирма COWI включает только издержки по повышению услуг СВК от их нынешнего уровня до уровня "достаточных/элементарных", в соответствии с требованиями ЦРТ.

¹¹ Основные результаты исследования COWI будут представлены в справочно-аналитическом документе.

¹² 1,1 миллиардов долларов США по курсу 1995 г. = 1,36 миллиардов по курсу 2004 г. = 1,09 миллиардов евро → 0,95 миллиардов евро, не считая расходов на эксплуатацию и обслуживание → 13,4 миллиардов евро за период 2002-2015 гг., хотя это остается приблизительным расчетом.

2.4) Необходимость срочного и значительного улучшения мониторинга успехов в достижении ЦРТ

Единственный доступный источник информации о возможности достижения "Целевого показателя 10" в регионе ВЕКЦА, то есть доклад COWI, указывает на основании "издержек по достижению ЦРТ", оцененных в 14,6 миллиарда евро, что в ближайшие пятнадцать лет данная цель для этого региона будет недостижима. Впрочем, эта ценная информация, какой бы интересной она ни была, должна быть подтверждена дополнительными исследованиями. Но для того, чтобы новые оценки были действительными, нужны коренные изменения в нынешней системе оценки успехов в достижении ЦРТ:

- получение четкой картины существующего в настоящее время уровня доступа к адекватным услугам СВК, основанной не только на типе используемой технологии, но и на критериях качества и надежности;
- постановка целевого показателя ЦРТ на 2015 год отдельно для каждой страны, что может потребовать адаптации определения "Целевого показателя 10", если не окажется возможным определить действительные цифры охвата услугами СВК за 1990 год, так как доля населения, не имеющего доступа к адекватным услугам СВК, не должна быть сокращена вдвое в период от настоящего времени до 2015 года. Этот целевой показатель, выраженный в цифрах охвата в 2015 году, нужно будет в таком случае представить в форме программы инвестиций и технического обслуживания, которая должна быть завершена в каждой стране в период между 2005 и 2015 годами, причем в целях облегчения процесса мониторинга необходимо будет поставить несколько промежуточных целевых показателей;
- поэтому необходимо мобилизовать достаточные средства для организации надлежащего мониторинга и измерения успехов в данном секторе с применением четких определений и индикаторов, адаптированных к специфике данного региона и относящихся ко всем странам ВЕКЦА. Это подразумевает, среди прочего, создание в каждой стране прочного и устойчивого национального организационно-кадрового потенциала и систем в области статистики.

Без этого доклады о ходе достижения целей будут оторванными от реальности, а донорам будет предоставляться неверная информация о масштабах потребностей СВК в этом регионе. Уже сейчас "Стратегии Всемирного Банка по оказанию помощи странам" включают в себя определенный элемент информирования о достижении ЦРТ, а начиная с этого года размеры ассигнований МАР Всемирного Банка будут зависеть от успехов в достижении целей ЦРТ.¹³

Наконец, в целях обеспечения сопоставимости важно, чтобы все новые попытки оценки издержек по достижению "Целевого показателя 10" основывались на официальном определении "издержек по достижению ЦРТ", которое проясняло бы, например, должны ли сюда относиться расходы на очистку сточных вод,¹⁴ расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание,¹⁵ а также расходы на поддержание ныне существующего уровня качества услуг водоснабжения и канализации.

¹³ "Стратегия оказания помощи странам" готовится для активных заемщиков Международной ассоциации развития (МАР) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). МАР, созданная в 1960 году, является членом Группы Всемирного банка и предоставляет долгосрочные беспроцентные ссуды и гранты наиболее бедным из развивающихся стран. Заемщиками МАР являются семь стран ВЕКЦА: Армения, Азербайджан, Грузия, Кыргызская Республика, Молдова, Таджикистан и Узбекистан.

¹⁴ Эти расходы, по-видимому, были учтены как фирмой COWI, так и Всемирным банком.

¹⁵ Включены только Всемирным банком в его расчеты издержек по достижению ЦРТ.

III. Использованные источники

При подготовке справочно-аналитического документа были использованы следующие источники:

- Исследование COWI 2004 г. “Financial needs of achieving the Millennium Development Goals for water and sanitation in the EECCA region”, выполненное по заказу Министерства окружающей среды Дании.
- Всемирный банк, 2003 г. “Meeting the Environment Millennium Development Goal in Europe and Central Asia.”
- ОПМ 2004 г. “Meeting the MDG drinking water and sanitation target – a Mid-Term Assessment of Progress”.
- ОПМ 2000 г. “Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000”.
- ООН 2004 г. “Millennium Development Goals: Progress Report”
- Специальная рабочая группа ООН по водоснабжению и санитарии, 2005 г. “Health, dignity, and development: what will it take?”
- ООН 2003 г. “Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals”.
- Промежуточный краткий отчет Специальной рабочей группы по водоснабжению и санитарии, 2003 г. “Achieving the Millennium Development Goals for Water and Sanitation: what will it take?”
- Рабочая группа по водоснабжению и санитарии, энергетике, здравоохранению, сельскому хозяйству и биоразнообразию (WENAB), 2002 г. “A Framework for Action on Water and Sanitation”.
- Всемирная группа экспертов по финансированию инфраструктуры водного хозяйства, 2003 г. “Financing Water for All”.
- Водная академия, 2004 г. “The cost of meeting the Johannesburg targets for drinking water”, автор Henri Smets.
- ПРООН 2003 г. “Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty”

IV. Возможные темы для обсуждения и последующие шаги

При проведении консультаций министрам может быть предложено обсудить следующие вопросы:

- Несмотря на существующие в настоящее время сложности в измерении прогресса в достижении целевого показателя ЦРТ по водоснабжению и канализации, согласны ли министры с тем, что темпы прогресса – судя по теперешним тенденциям – вряд ли будут достаточны для значительного улучшения состояния СВК к 2015 году?
- Какие меры могли бы быть приняты для улучшения качества и увеличения количества информации, необходимой для мониторинга прогресса в достижении "Целевого показателя 10"?