

РЕЗЮМЕ

Доклад о развитии человека 2006



Что кроется за нехваткой воды:

Власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов





Рисунок на обложке выражает мысль о том, что миллионы жителей Земли лишены доступа к чистой воде не из-за скудости ресурсов, а потому, что дорогу им преграждают бедность, неравенство и провалы государственной политики. В решении этих проблем — ключ к преодолению глобального водного кризиса.

Безопасная питьевая вода и адекватная канализация всегда играли решающую роль в развитии человека. Когда люди лишены доступа к ним, это ограничивает им возможности реализации человеческого потенциала. Небезопасная (в санитарном отношении) вода и неудовлетворительная канализация — два главных фактора всемирной бедности и неравенства. В жертву им приносятся миллионы жизней, они разрушают материальное благополучие, унижают достоинство и ограничивают перспективы экономического роста. Основное бремя человеческих издержек ложится на бедные слои населения вообще и на неимущих женщин и детей, в частности.

В начале XXI столетия мы живем в мире небывалого благоденствия. Несмотря на это, миллионы детей ежегодно умирают, не получая глотка чистой воды или доступа к элементарному туалету. Свыше 1 млрд людей не имеют возможности пользоваться безопасной (в санитарном отношении) водой, а вдвое большему их количеству недоступны адекватные средства канализации. Тем временем неудовлетворительный доступ к воде как производственному ресурсу обрекает миллионы людей на жизнь в нищете и обделенности. В докладе приводятся случаи систематического нарушения права на снабжение водой, раскрываются коренные причины кризиса и формулируется программа перемен.



РЕЗЮМЕ

Доклад о развитии человека **2006**

Что кроется за нехваткой воды:

Власть, бедность
и глобальный кризис водных ресурсов



Опубликовано
для Программы
развития ООН
(ПРООН)
Издательство «Весь Мир»
2006

Copyright © 2006
by the United Nations Development Programme
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, USA
© Перевод на русский язык — Издательство «Весь Мир», 2006

Все права защищены. Полная или частичная перепечатка, хранение в компьютерной системе или передача настоящего издания по каналам связи в любой форме или любыми средствами — электронными, механическими, фотокопировальными, магнитными или иными — без предварительного разрешения запрещаются.

Отпечатано в России

Дизайн и верстка обложки: Grundy & Northedge Information Designers, Лондон
Карты и графика: Philippe Rekacewicz, Narestø, Норвегия
Техническое редактирование, верстка и печать издания на английском языке: Communications Development Incorporated, Washington, D.C.
Редакторы издания на английском языке: Bruce Ross-Larson, Meta de Coquereaumont и Crostopher Trott
Название доклада на английском языке: Human Development Report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis
Опубликовано для ПРООН издательством Palgrave Macmillan, New York, NY, 2006

Перевод, верстка и печать *Доклада о развитии человека 2006* на русском языке выполнены издательством «Весь Мир», дистрибьютором публикаций и соиздателем ООН в России. В случае разночтений следует руководствоваться английским оригиналом.

Издательство «Весь Мир»
9а, Колпачный переулок, Москва, 101000, Российская Федерация.
Тел.: (495) 623-68-39, Факс: (495) 652-42-69.
E-mail: orders@vesmirbooks.ru.
<http://www.vesmirbooks.ru>.

ISBN 5-7777-0374-7

Группа подготовки Доклада о развитии человека 2006

Директор и основной автор:

Кевин Уоткинс

Проведение исследований, подготовка доклада и статистических данных:

Лилиана Карвахаль, Дэниэл Коппард, Рикардо Фуэнтес, Анунабха Гхош, Кьяра Джамберардини, Клаэс Йоханссон (исполняющий обязанности главного статистика), Папа Сек, Сесилия Угас (главный консультант по вопросам практической политики) и Шахин Якуб.

Советник по статистике: Том Гриффин
Руководство производством и координацией переводных версий: Карлотта Айелло и Марта Яксона

Редакторы: Брюс Росс-Ларсон,

Мета де Кокерамон и Кристофер Трот

Дизайн обложки и верстка: Питер Гранди и Тилли Нортэдж

Карты и графика: Филипп Рекацевич

Отдел по подготовке Доклада о развитии человека

Доклад о развитии человека представляет собой плод коллективных усилий. Члены национальной группы по подготовке Доклада о развитии человека (НГПДРЧ) подробно рецензируют предварительные варианты и дают рекомендации по содержанию. Руководство группой НГПДРЧ осуществляла Сара Бард-Шарпс (заместитель директора), в группу входили Эмми Гайе, Шармила Курукуласурия, Хана Шмидт и Тимоти Скотт. В состав административной группы ОПДРЧ, выполняющей конторские функции, входят Оскар Берналь, Мамайя Гебретсадик, Мелисса Эрнандес, Фе Хуарес и Мэри Энн Мванги. Повседневную работу осуществляет Сэрэнта Менд. Руководство программой по связям с общественностью и пропаганде осуществляет Марисоль Санхинес.

Отдел по подготовке Доклада о развитии человека

Перевод, редактирование, верстка доклада на русском языке, а также контроль за печатью доклада выполнены издательством «Весь Мир».

Ответственный за выпуск: О.Зимарин. Переводчики: К.Барановский, А.Величко, Т.Есипова, А.Зверев, К.Клюкин, А.Рябова, Л.Христофорова. Редакторы: А.Бондаренко, О.Зимарин, Т.Кирсанова, Т.Комарова. Верстка: Г.Магомедова. Менеджер по производству Н.Кузнецова.

Предисловие

Развитие человека означает, прежде всего и по преимуществу, все то, что позволяет людям вести жизнь, которую они заслуживают и которая дает им возможность реализовать свой потенциал как человеческих существ. Нормативные принципы развития человека в их общем виде отражены сегодня в Целях развития тысячелетия, представляющих собой согласованный на международном уровне и привязанный к конкретным срокам набор целей по сокращению крайней нищеты, достижению гендерного равенства и созданию больших возможностей для улучшения здоровья и образования. Продвижение к этим целям создает ориентиры для оценки степени решимости международного сообщества превратить приверженность на словах в конкретные действия. Более того, оно представляет собой условие для построения общего благосостояния и коллективной безопасности в нашем все более взаимозависимом мире.

В Докладе о развитии человека в этом году рассматривается вопрос, который самым глубоким образом влияет на потенциал развития человека и на продвижение к Целям развития тысячелетия.

На всем протяжении истории человеческий прогресс зависел от доступа к чистой воде и от способности обществ использовать этот потенциал воды в качестве производительного ресурса. Вода для жизни в рамках домашнего хозяйства и вода как средство к существованию через использование ее в производстве являются двумя основаниями развития человека. Но для значительной части человечества эти основания до сих пор еще недостаточно прочны.

Слово *кризис* слишком часто используют в связи с понятием развития. Но когда дело доходит до воды, то все большее число людей признает, что мир стоит перед лицом кризиса, который, если его оставить без внимания, способен сорвать продвижение к Целям развития и отбросить развитие человека вспять. Для некоторых людей глобальный водный кризис состоит в абсолютном физическом недостатке воды. Настоящий Доклад опровергает эту точку зрения. Он доказывает, что корни кризиса глубоки и тянутся к нищете, неравенству и неравным властным отношениям, и этими же факторами порождены изъятия в управлении водными ресурсами, обостряющие нехватку воды.

Доступ к воде для жизни является основной человеческой потребностью и относится к числу фундаментальных прав человека. В то же время в нашем все более процветающем мире в праве на чистую воду отказано более чем одному милли-

арду человек, а 2,6 млрд человек не имеют доступа к надлежащей канализации. Эти впечатляющие цифры обрисовывают лишь одно измерение проблемы. Каждый год почти 1,8 млн детей умирают непосредственно от диареи и других заболеваний, вызванных грязной водой и плохой канализацией. В начале XXI в. грязная вода остается вторым по масштабу преступлений убийцей детей. Каждый день миллионы женщин и девушек носят воду для своих семей – это ритуал, закрепляющий гендерное неравенство в занятости и образовании. Между тем плохое здоровье, связанное с дефицитом воды и канализации подрывает производительность и экономический рост, усиливает глубокое неравенство, характерное для нынешней модели глобализации, и свертывает уязвимые домохозяйства в очередной цикл нищеты.

Как показано в настоящем Докладе, хотя источники проблем в разных странах различны, но во всех случаях присутствует несколько общих тем. Вот первая из них: лишь немногие страны считают проблему воды и канализации политически приоритетной, что подтверждается ограниченностью бюджетных ассигнований. Вторая тема: некоторые из самых бедных в мире людей платят за воду по самым высоким ценам, что отражает ограниченную распространенность коммунальных услуг в трущобах и в неформальных поселениях, где живут бедные люди. Третья — международное сообщество не смогло придать воде и канализации того приоритетного значения в рамках партнерств в интересах развития, которые объединились вокруг Целей развития тысячелетия. За каждой из этих проблем стоит тот факт, что люди, в наибольшей степени страдающие от кризиса воды и кана-

лизации – бедняки вообще и бедные женщины в частности – часто не обладают необходимым политически звучным голосом, чтобы их требования в отношении воды были услышаны.

Эти и другие вопросы исследованы в Докладе самым тщательным образом. Выявленные проблемы обескураживают. Но авторы не предлагают впадать в отчаяние. Факты ясно показывают, что эту битву можно выиграть. Многие страны сумели добиться исключительного прогресса в обеспечении чистой водой и канализацией. Всюду в развивающемся мире находятся люди, живущие в трущобах и деревнях, которые оказываются способными взять на себя лидерство, что выражается в их умении мобилизовать ресурсы и проявлять энергию и новаторство в решении своих проблем. В начале XXI в. мы определенно располагаем финансами, технологиями и способностью отправить кризис воды и канализации в историю, как это сделали столетие назад сегодняшние богатые страны. Чего не хватает, так это согласованных действий в обеспечении расширенного доступа к воде и канализации для всех, которые бы совершались на основании тщательно составленных планов и имели надлежащее финансирование на национальном уровне, и были поддержаны глобальным планом действий для активизации политической воли и мобилизации ресурсов.

Вода, используемая как средство к существованию, ставит другой ряд проблем. В мире хватает воды, но многие миллионы людей, находящихся в наиболее уязвимом положении, живут в районах, где нехватка воды нарастает. Почти 1,4 млрд человек живут в речных бассейнах, в которых использование воды превышает темпы восстановления водных ресурсов. Симптомы перерасхода угрожающе очевидны: реки высыхают, подземные водоносные слои истощаются, а основанные на воде экосистемы ускоренно деградируют. В целом мир расточает один из своих наиболее важных природных ресурсов и наращивает неустойчивый экологический долг, который достанется в наследство будущим поколениям.

Многое необходимо сделать перед лицом угроз развитию человека, создаваемых изменениями климата. Как подчеркивает Доклад, это не угроза отдаленного будущего. Глобальное потепление уже происходит – и вполне может во многих странах отобрать те достижения в области развития человека, которые были завоеваны поколениями. Дальнейшее сокращение поставки воды в районы, отмеченные хроническим водным

Анализ и политические рекомендации, содержащиеся в Докладе, не обязательно отражают точку зрения Программы развития ООН, ее Совета управляющих или стран-членов. Доклад является независимой публикацией под эгидой ПРООН. Это плод совместных усилий коллектива приглашенных специалистов – выдающихся консультантов и экспертов, – а также группы подготовки Доклада о развитии человека. Руководил работой директор ОДРЧ Кевин Уоткинс.

стрессом, более экстремальное изменение погоды и таяние ледников – все это части обозначающейся проблемы. Для решения этой проблемы нужны многосторонние действия, направленные на смягчение климатических изменений за счет сокращения выброса углерода, но это только одна опора ответственной государственной политики. Другая опора – значительно большее внимание к поддержке адаптационных стратегий.

Совершенно ясно, что конкуренция за воду в предстоящие десятилетия усилится. Рост населения, урбанизация, промышленное развитие и запросы сельского хозяйства породили потребность в ресурсе, который имеет свой предел. Тем не менее растет признание, что нужды окружающей среды должны тоже быть учтены в моделях будущего использования воды. Возникают две явные опасности. Первая из них состоит в том, что по мере того как на национальном уровне конкуренция за воду становится все более напряженной, люди, обладающие наиболее слабыми правами на водные ресурсы – среди них и мелкие фермеры, и женщины – встретятся с тем, что их полномочия на использование воды будут переходить к более могущественным конкурентам. Вторая — вода является настоящим ресурсом-беглецом, пересекающим границы в виде рек, озер и водоносных горизонтов – и этот факт указывает на потенциальные трансграничные напряженности в регионах, испытывающих нехватку воды. И ту, и другую опасность можно предотвратить благодаря государственной политике и международному сотрудничеству – но пока что на обоих фронтах мы видим тревожные знаки надвигающихся угроз.

Настоящий Доклад является результатом исследования и анализа, в которых приняли участие международные эксперты и сотрудники учреждений системы ООН. Он направлен на стимулирование обсуждения и диалога по кругу вопросов, которые будут иметь глубокое влияние на продвижение к достижению Целей развития тысячелетия и развития человека.



Кемаль Дервиш
Администратор Программы развития
Организации Объединенных Наций

Содержание Доклада о развитии человека 2006

Обзор Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов

Восемь причин, по которым проблемы водоснабжения и канализации должны решаться в глобальном масштабе, в тесной связи с ЦРДТ

Глава 1 Преодоление кризиса в системе водоснабжения и канализации

Уроки истории
Нынешний глобальный кризис в системе водоснабжения и канализации
Издержки кризиса с точки зрения развития человека
Кризис тяжелее всего сказывается на бедных
Цели развития тысячелетия и не только они: выполнить обещание
Сделать прогресс реальностью

Глава 2 Вода для потребления

Почему бедные платят больше, а воды получают меньше?
Управление системой для достижения эффективности и равенства возможностей
Итоги деятельности. Политика

Глава 3 Громадный дефицит систем канализации

2,6 миллиардов человек без канализации
Почему развитие систем канализации так сильно отстает от развития систем водоснабжения?
Услуги канализации для всех
Путь вперед

Глава 4 Дефицит водных ресурсов, риск и уязвимость

Новый взгляд на проблему ограниченности водных ресурсов в мире, подверженном водному стрессу
Решение проблем риска, уязвимости и неопределенности
Путь вперед

Глава 5 Конкуренция за воду в сельском хозяйстве

Вода и развитие человека – связь со средствами к существованию
Конкуренция, права и схватки за воду
Улучшить управление оросительными системами
Надо добиться более высокой производительности водных ресурсов для бедных
Путь вперед

Глава 6 Управление трансграничными водными ресурсами

Гидрологическая взаимозависимость
Цена отказа от сотрудничества
Необходимость сотрудничества
Сотрудничество в речных бассейнах во имя развития человека

Показатели развития человека

Состояние развития человека
Руководство для читателей и примечания к таблицам
Таблицы показателей



Что кроется за нехваткой воды

Власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов

Глобальный кризис, связанный с нехваткой воды, обрекает обширные слои населения на жизнь в нищете, уязвимости и опасности

В этом пруду плохая вода. Мы ее берем, потому что нет другой. Из этого пруда воду пьют и животные, и вся наша община. Из-за этой воды мы бодем разными болезнями.

Зенебех Джемел, Чобар Мено, Эфиопия

Конечно, мне хотелось бы ходить в школу. Я хочу научиться читать и писать... Но разве я могу? Кто тогда будет приносить маме воду?

Ени Базан, 10 лет, Эль Альто, Боливия

Здесь ужасные условия. Везде нечистоты. Они попадают в нашу воду. Большинство людей вместо туалета пользуются ведрами и пластиковыми мешками. Из-за того что так грязно наши дети все время страдают диареей и другими болезнями.

Мэри Акиньи, Кибера, Найроби, Кения

Они [фабрики] расходуют слишком много воды, а нам ее едва хватает на самое необходимое, не говоря уж о поливе полей.

Гопал Гуджур, фермер, Раджастан, Индия

Четыре голоса из четырех стран, объединенные одной темой – лишением доступа к воде. Эта обездоленность поддается количественному определению с помощью статистики, но за цифрами стоит бессчетное число людей, которым отказано в реализации их потенциала. Вода, основа жизни и одно из главных прав человека, находится в центре кризиса, перед лицом которого ежедневно оказываются многие миллионы самых уязвимых людей в мире, – кризиса, угрожающего жизни и уничтожающего средства к существованию.

В отличие от войн и стихийных бедствий глобальный кризис, связанный с нехваткой воды, не является одной из главных тем средств массовой информации и не вызывает согласованных международных усилий. Как и голод, лишение доступа к воде – это безмолвный кризис, переживаемый бедняками и не внушающий беспокойства тем, кто располагает ресурсами, технологией и политической властью, позво-

ляющими положить ему конец. Тем не менее, этот кризис тормозит прогресс человечества, обрекая обширные слои населения на жизнь в нищете, уязвимости и опасности. Он угрожает жизни значительного количества людей больше, чем любая война может угрожать оружием. Он также усугубляет то оскорбительное неравенство возможностей, которое разделяет богатые и бедные народы во все более процветающем и взаимосвязанном мире, а также делит людей внутри стран по степени благосостояния, полу и другим маркерам ущемленности.

Преодоление кризиса, связанного с водоснабжением и канализацией, – один из великих вызовов, вставших перед развитием человека в начале XXI в. Если путем согласованных действий на национальном и международном уровне удастся найти ответ на этот вызов и решить проблему, то это может стать катализатором прогресса в здравоохранении, образовании и сокращении бедности и послужить источни-

Дефицит, который лежит в основе глобального кризиса, кроется не в физическом отсутствии водных ресурсов, а во властных отношениях, бедности и неравенстве

ком динамичного развития экономики. Это стало бы решающим импульсом в достижении Целей развития тысячелетия – совокупности задач, принятых правительствами как часть соглашения о глобальном партнерстве по сокращению бедности. Бизнес, с другой стороны, должен допускать только тот уровень неизбежных неудобств и потери потенциала человека, который правительство не считает этически неприемлемым и экономически расточительным.

Вода для жизни, вода как средство к существованию

«Через воду, – сказано в Коране, – мы даем жизнь всему». Это простое суждение содержит глубокую мудрость. Людям нужна вода точно так же, как кислород: без нее не было бы жизни. Однако вода дает жизнь и в гораздо более широком смысле. Чистая вода нужна людям, чтобы сохранять здоровье и чувство собственного достоинства. Помимо того, что вода поддерживает нормальное функционирование семьи, она способствует устойчивости экологических систем и вносит свой вклад в системы производства, которые обеспечивают человеку средства к существованию.

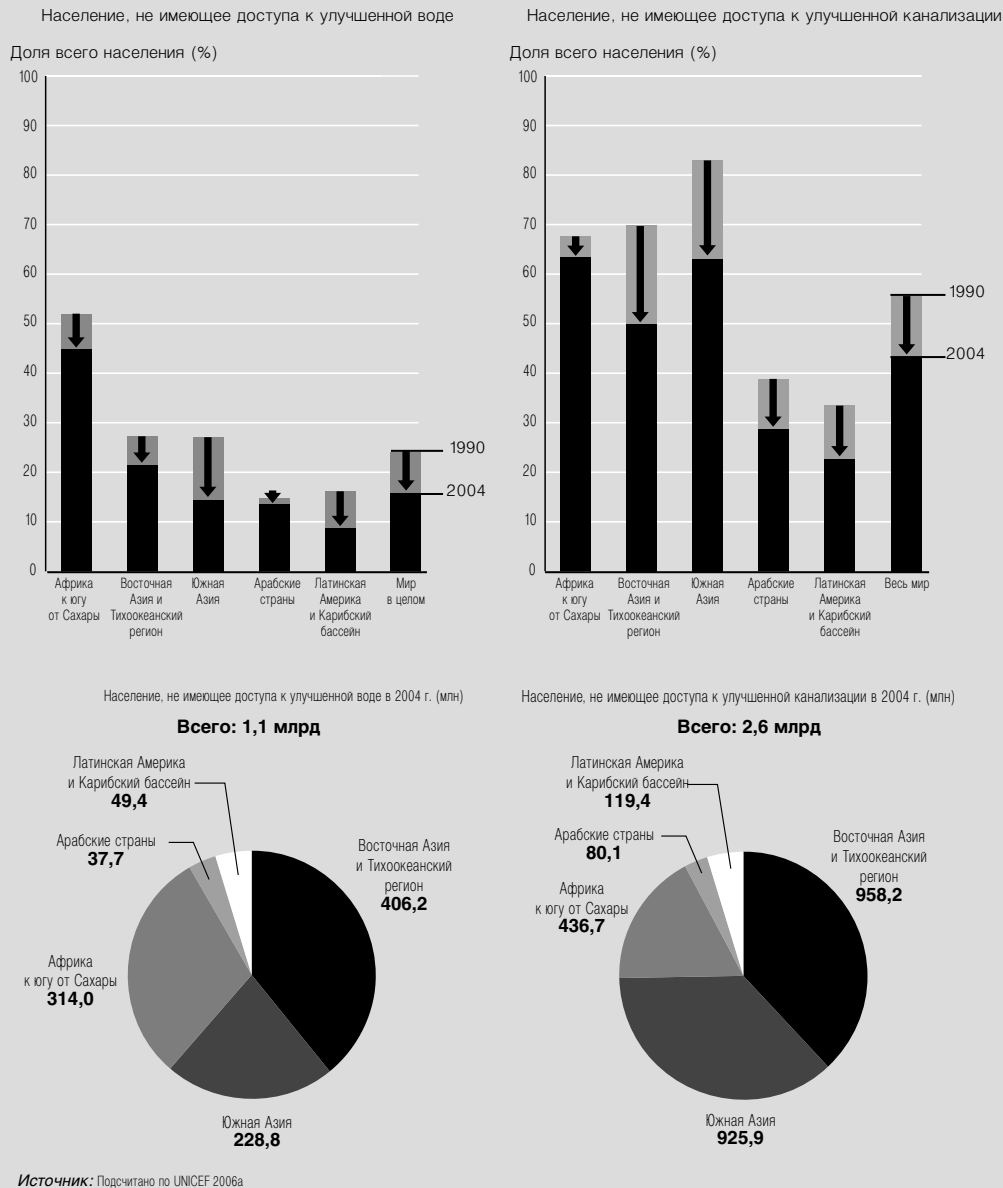
В общем смысле развитие человека означает реализацию его потенциала. Оно касается того, что люди могут сделать и чего они могут достигнуть – т.е. касается их возможностей – и того, какой степенью свободы они располагают, чтобы сделать в своей жизни подлинный выбор. Вода пропитывает все аспекты развития человека. Если людям отказано в чистой бытовой воде или ее не хватает как производительного ресурса, то их выбор и свобода ограничены слабым здоровьем, бедностью и ущербностью. Вода дает жизнь всему, включая развитие человека и его свободу.

В «Докладе о развитии человека» за этот год мы рассматриваем две различные темы, касающиеся глобального кризиса в связи с водой. Первая, исследуемая в трех начальных главах, – вода для жизни. Снабжение чистой водой, удаление сточных вод и обеспечение канализацией – три основы прогресса. Мы рассматриваем цену, обусловленную отсутствием этих основ, и предлагаем ряд стратегий, позволяющих сделать доступ к водоснабжению и канализации всеобщим. Вторая тема – вода как средство существования – предмет рассмотрения в Главах 4–6. В этой части мы сосредоточиваем внимание на воде как производственном ресурсе, который является общим для многих пользователей как внутри стран, так и за их пределами, и выделяем те острые проблемы, которые стоят сейчас перед многими правительствами, решающими проблемы доступа и эффективности водоснабжения.

Некоторые комментаторы сводят глобальные вызовы водоснабжения к проблеме дефицита. В международных дебатах по вопросу о воде все чаще чувствуется дух Томаса Мальтуса, который в XIX в. внес смуту в ряды политических лидеров, предсказав грядущую нехватку продовольствия и аргументируя свою точку зрения тем, что с ростом численности населения и его запросов будущее грозит «мрачной арифметикой» дефицита. Мы отвергаем этот исходный тезис. Наличие воды – действительно проблема для некоторых стран, но дефицит, который лежит в основе глобального кризиса, кроется не в физическом отсутствии водных ресурсов, а во властных отношениях, бедности и неравенстве.

Нет такой сферы, где это было более очевидно, чем в проблеме обеспечения воды как средства к существованию. На сегодняшний день около 1,1 млрд чел. в развивающихся странах не имеют адекватного доступа к воде, а у 2,6 млрд отсутствует элементарная канализация. Причем причина этого кроется не в отсутствии воды, а в институциональных и стратегических решениях. Удовлетворение бытовых потребностей составляет лишь крошечную часть водопользования, обычно менее 5% ее общего необходимого объема, но существует огромное неравенство в доступе к чистой воде и канализации на бытовом уровне. В хорошо обеспеченных городских районах Азии, Латинской Америки, странах Африки к югу Сахары жители могут расходовать до нескольких сотен литров воды в сутки, получая ее из общественного водопровода по низкой цене. Между тем, обитатели трущоб и беднейших хозяйств в сельских районах тех же стран не имеют и 20 литров воды в день на человека, которые необходимы для удовлетворения элементарных потребностей. Вдвойне обездолены женщины и молодые девушки, так как время, которое они тратят, чтобы принести воду, могло бы быть использовано для получения образования и на другие занятия.

Все это в значительной степени справедливо и в отношении воды как средства к существованию. Во всем мире сельское хозяйство и промышленность вынуждены приспосабливаться к жестким гидрологическим ограничениям. Однако, хотя дефицит распространен повсеместно, его испытывают не все. В районах Индии, где воды мало, ирригационные насосы качают воду из водоносных слоев для состоятельных фермеров круглые сутки, тогда как мелкие хозяйства в округе зависят от капризов дождя. Кроме того, исходная причина дефицита в огромном большинстве случаев заключается не в физической нехватке водных ресурсов, она имеет институциональный



и политический характер. Во многих странах дефицит воды является следствием государственной политики, потворствующей избыточному водопользованию.

В мире более чем достаточно воды для бытовых целей, для сельского хозяйства и промышленности. Проблема в том, что она систематически недостает некоторым людям, прежде всего беднякам, в силу нищеты, ограничения их законных прав или такой государственной политики, которая стоит на их пути к инфраструктуре, обеспечивающей воду для жизни и воду как средство к существованию. Короче говоря, дефицит создается

политическими процессами и институтами, которые ущемляют интересы бедных. Когда речь идет о чистой воде, во многих странах ситуация складывается следующим образом: нищие получают меньше, платят больше и принимают на себя большую часть издержек, которые несет развитию человека дефицит.

Безопасность для человека, гражданство и социальная справедливость

Прошло более десяти лет с тех пор, как «Доклад о развитии человека 1994» вынес идею о безопасности для человека на повестку дня

Обеспечение каждого человека не менее чем 20 литрами чистой воды в сутки, служит тем минимумом, который может продемонстрировать уважение к праву на воду

широких дискуссий о развитии. Тогда ставилась цель расширить рамки узкого понятия национальной безопасности, описываемого в терминах военных угроз и защиты стратегических целей внешней политики, за счет нового взгляда на безопасность как явления, укорененного в жизни самих людей.

Водная безопасность является составной частью этой концепции безопасности человека. В широком смысле безопасность воды означает, что каждый человек получает надежный доступ к вполне безвредной питьевой воде по умеренной цене, чтобы иметь возможность вести здоровую, достойную и продуктивную жизнь, поддерживая при этом устойчивость экологических систем, которые одновременно дают воду и зависят от воды. Если эти условия отсутствуют или доступ к воде затруднен, возникает острая угроза безопасности человека – как следствие нездоровья и разрушения средств к существованию.

В мире начала XXI в. забота о безопасности занимает важное место в повестке дня международного сообщества. Акты насилия, террористические акты, распространение ядерного оружия, рост незаконной торговли оружием и наркотиками – все это ставит перед нами самые актуальные задачи. На таком фоне легко потерять из виду некоторые важнейшие императивы безопасности человека, включая те, что связаны с водой. Каждый год из-за грязной воды и отсутствия канализации умирают 1,8 млн детей, и эта цифра затмевает число жертв насильственных действий. Ни один террористический акт не порождает экономического разорения в таком масштабе, как кризис, связанный с водой и канализацией. И все же этот вопрос редко встречается в международной повестке дня.

Поражает не просто контраст с решением проблем национальной безопасности. На сегодняшний день в повестке дня стран Восьмерки утвердился вопрос о международных действиях по борьбе с кризисом ВИЧ/СПИДа. Напуганный потенциальной угрозой птичьего гриппа мир быстро мобилизует усилия для создания глобального плана действий. При этом живая реальность кризиса с водой и канализацией вызывает лишь самый минимальный и фрагментарный ответ. В чем же причина? Одно из возможных объяснений состоит в том, что этот кризис самым прямым и непосредственным образом угрожает только бедному населению в малообеспеченных странах, т.е. затрагивает те категории, чей голос не бывает слышен в ходе формирования международного восприятия безопасности человека.

Помимо вполне очевидного деструктивного влияния на людей, отсутствие водной

безопасности нарушает некоторые из наиболее фундаментальных принципов социальной справедливости и гражданских прав. К ним относятся:

Равное гражданство. Каждый человек наделен равным набором гражданских, политических и общественных прав, включая средства их эффективной реализации. Нехватка воды нарушает эти права. Если женщина проводит долгие часы, нося воду, или постоянно страдает болезнями, связанными с водой, у нее мало шансов быть вовлеченной в общественную жизнь, даже если она участвует в выборах своего правительства.

Социальный минимум. Все граждане должны иметь доступ к ресурсам, достаточный, чтобы удовлетворять свои насущные потребности и вести достойную жизнь. Чистая вода – это часть социального минимума, и 20 литров на человека в день составляет минимальную потребность.

Равенство возможностей. Равенство возможностей, ключевой фактор социальной справедливости, нарушается отсутствием водной безопасности. Большинство людей считают, что без образования не может быть равенства возможностей. Так, например, дети, не посещающие школу из-за постоянных болезней, вызванных нехваткой чистой воды, не в состоянии пользоваться правом на образование, с какой бы стороны мы на это ни посмотрели.

Справедливое распределение. Все общества устанавливают свои границы допустимого неравенства. Глубокое неравенство в доступе к чистой воде в быту или к технической воде на полях не отвечает критериям справедливого распределения, особенно если это связано с высоким уровнем детской смертности и бедности, которых вполне можно было избежать.

Представление о воде как об одном из прав человека отражает эти основополагающие опасения. Как подчеркнул Генеральный секретарь ООН, «доступность безопасной воды – фундаментальная потребность человека и поэтому одно из основных прав человека». Поддержание права человека на воду является целью само по себе, но оно еще выступает и как средство наполнить содержанием более широкий круг прав, очерченный во Всемирной декларации прав человека и в других юридически обязывающих документах, включая право на жизнь, образование, здоровье и адекватное жилище. Обеспечение каждого человека не менее чем 20 литрами чистой воды в сутки для удовлетворения элементарных нужд служит тем минимумом, который может продемонстрировать уважение к праву на воду, и является минимальной задачей правительств.

Права человека не являются чем-то избыточным и необязательным. Не являются они и неким добровольным положением, которое можно принять к исполнению или отвергнуть по прихоти правительства. Это обязательство, выражающее универсальные ценности и влекущее за собой ответственность правительств. Надо признать, что право на воду все еще безнаказанно нарушается повсеместно и систематически, причем самому серьезному нарушению подвергаются права бедных.

Достижение Целей развития тысячелетия в 2015 г. – проверка на гуманность

Осталось менее десяти лет до 2015 г. – срока, установленного для достижения Целей развития тысячелетия, обусловленных временными рамками задач, поставленных международным сообществом по сокращению масштабов крайней бедности и голода, снижению детской смертности, предоставлению детям возможности получения образования и по преодолению гендерного неравенства. Прогресс в каждой из этих областей будет зависеть от того, насколько правительства смогут справиться с кризисом водоснабжения.

Цели развития тысячелетия создают ориентиры для измерения продвижения на пути реализации права человека на воду. Поэтому сокращение вдвое процента населения, не имеющего систематического доступа к безопасной питьевой воде и канализации, – Цель 7, задача 10 – представляет само по себе одну из ключевых задач. Но ее достижение имеет решающее значение и для выполнения других задач. Чистая вода и канализация спасут жизнь бесчисленного множества детей, поддержат прогресс в деле образования и облегчат бремя болезней, которые не позволяют людям выбраться из нищеты.

Невозможно переоценить значение выполнения цели развития по воде и канализации. Даже если она будет достигнута, в 2015 г. более 800 млн людей все еще останутся без воды, а 1,8 млрд – без канализации. Несмотря на прогресс, мир еще недостаточно приблизился к удовлетворению своих потребностей, особенно в беднейших странах. Чтобы изменить эту картину, понадобятся систематические действия в течение всего следующего десятилетия, при этом придется решительно поменять действующую модель ведения бизнеса.

Намеченная дата – 2015 г. – имеет как практическое, так и символическое значение. С практической точки зрения, она напоминает нам, что время уходит и что стремительно приближается крайний срок для инвестиций и принятия политического курса, которые не-

обходимы для получения результатов. С символической точки зрения эта дата имеет глубокий смысл. По той ситуации, в которой окажется мир в 2015 г., можно будет судить о состоянии международного сотрудничества сегодня. Этот год станет зеркалом, для поколения политических лидеров, которые подписались под Целями развития тысячелетия. И тогда будет вынесен вердикт: нарушены или соблюдены принятые обязательства.

В 2015 г. произойдет другое, менее важное, но не менее символическое событие. Национальное управление аэронавтики и космоса (НАСА) начнет проект «Ледовые луны Юпитера». С помощью разрабатываемой сейчас технологии на орбиту Юпитера выйдет космический корабль, чтобы исследовать большие соленые озера, находящиеся под ледовой поверхностью трех лун, и определить, существуют ли там условия для жизни. Глубокая (и трагичная) ирония заключается в том, что человечество тратит миллиарды долларов, изучая возможность существования жизни на других планетах и при этом допуская возможность разрушения жизни и человеческих возможностей на планете Земля из-за отсутствия гораздо менее сложной технологии – инфраструктуры для обеспечения всех чистой водой и канализацией. Обеспечить человеку стакан чистой воды и туалет, может быть, и является проблемой, но все-таки не требует ракетной технологии.

Однажды Махатма Ганди сказал, что было бы «достаточно уничтожить разницу между тем, что мы делаем, и тем, что мы можем сделать, чтобы решить большинство мировых проблем». Это наблюдение получило мощный резонанс в Целях развития тысячелетия. Беспрецедентное сочетание ресурсов и технологии, которыми мы сегодня располагаем, заставляет возразить тем, кто считает, что цели 2015 г. для нас недостижимы ни по интеллектуальным, ни по моральным причинам. Нельзя успокаиваться на том, что нельзя добиться прогресса в достижении поставленных целей или удовлетворяться теми полумерами, которые оставляют позади часть мира.

Вода для жизни – глобальный кризис в водоснабжении и канализации

Чистая вода и канализация – наиболее мощные движущие силы человеческого развития. Они расширяют возможности, повышают чувство собственного достоинства и помогают создать эффективный цикл улучшения здоровья и благополучия.

Те, кто живет в процветающих странах, лишь смутно представляют себе, как чистая вода способствовала социальному прогрессу

За деликатным эвфемизмом «не иметь доступа к воде и канализации» кроется обездоленность, которая угрожает жизни, уничтожает человеческий потенциал и подрывает человеческое достоинство

Вода и канализация находятся среди важнейших профилактических средств, которыми располагают государства, чтобы сократить масштабы инфекционных заболеваний. Инвестиции в этой области способствуют уничтожению таких болезней, как диарея, являясь для нее тем же, чем является прививка в отношении кори – спасительным средством

на их родине. Немногим больше ста лет назад Лондон, Нью-Йорк и Париж были рассадниками инфекционных болезней, и здоровье общества подрывали диарея, дизентерия и брюшной тиф. Детская смертность в то время была такой же высокой, как сейчас в странах Африки к югу от Сахары. Индустриализация и там дала толчок росту благосостояния и доходов, но детская смертность и ожидаемая продолжительность жизни почти не изменились.

Изменили эту картину масштабные реформы в области водоснабжения и канализации. Чистая вода стала огромным достижением в ускорении прогресса. Под влиянием коалиций, выступавших за социальные реформы, моральных импульсов и соображений экономической выгоды правительства поместили проблему воды и канализации в центр нового социального контракта между государствами и гражданами. На протяжении жизни одного поколения они мобилизовали финансы, технологию и создали правовую основу, необходимые, чтобы предоставить всем возможность пользоваться водой и канализацией.

Новая инфраструктура разрубила связь между инфекционными болезнями и грязной водой. По расчетным данным одного исследования, именно очисткой воды объясняется почти 50%-ное сокращение смертности в первой трети XX в. в Соединенных Штатах Америки. В Великобритании распространение канализационных систем способствовало тому, что в течение четырех десятилетий после 1880 г. ожидаемая продолжительность жизни возросла на 15 лет.

«Разлом» между канализацией и водой

В процветающих странах чистую воду в настоящее время получают, лишь повернув кран. Уединенные и гигиеничные туалеты воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. В некоторых странах иногда выказывают беспокойство в связи с нехваткой воды в мире, но оно быстро отходит на задний план. Дети в богатых странах умирают не из-за того, что им отказано в стакане чистой воды, а молодых девушек не пускают в школу не потому, что им необходимо совершать длинные походы за водой к реке или ручью. Передающиеся через воду инфекционные болезни – предмет изучения в книгах по истории, а не в больничных палатах и моргах.

Контраст с бедными странами ошеломляет. Разные регионы обездолены неодинаково, но факты глобального кризиса, связанного с водой, говорят сами за себя. Около 1,1 млрд человек в развивающихся странах не имеют даже минимального количества

чистой воды. Показатели охвата ниже всего в Африке к югу от Сахары, но большинство людей, лишенных чистой воды, живут в Азии. Еще больше распространена обездоленность населения в отношении канализации. Около 2,6 млрд человек, т.е. половина населения развивающихся стран, не имеют возможности пользоваться элементарной канализацией. А систематическое сокращение данных означает, что эти цифры дают далеко не полное представление о проблеме.

За деликатным эвфемизмом «не иметь доступа к воде и канализации» кроется обездоленность, которая угрожает жизни, уничтожает человеческий потенциал и подрывает человеческое достоинство. Отсутствие доступа к воде означает, что люди берут ее в канавах, реках и озерах, загрязненных экскрементами человека и животных или служащих водоемами для питья последних. Это также означает отсутствие достаточного количества воды для удовлетворения самых элементарных человеческих потребностей.

Основные потребности варьируются, но минимальное нужное человеку количество составляет 20 литров воды в сутки. Большая часть того 1,1 млрд человек, относящихся к лишенным доступа к ней, используют около 5 литров в день, что составляет в среднем $1/10$ нормы в день, которая расходуется в богатых странах, чтобы спустить воду в туалете. В среднем жители Европы потребляют более 200 литров, а в США – более 400 литров. Когда житель европейской страны сливает воду в туалете или житель Америки принимает душ, он или она выливают воды больше, чем имеют сотни миллионов обитателей городских трущоб или засушливых районов в развивающихся странах. Количество воды, капающей из неисправного крана у человека, живущего в процветающей стране, превышает ее количество, ежедневно доступное более 1 млрд человек.

Не иметь доступа к канализации означает, что люди вынуждены испражняться в полях, канавах или пользоваться ведрами. «Летучие туалеты» в Кибере, одной из трущоб Найроби, столицы Кении, показывают, что такое жить без канализации. Из-за отсутствия туалетов люди испражняются в полиэтиленовые пакеты, которые затем выбрасывают на улицу. Отсутствие туалетов особенно тяжело сказывается на здоровье и безопасности женщин и молодых девушек. Гендерное неравенство, проявляющееся в ситуации отсутствия канализации и нехватки воды, увеличивает цену человеческих потерь.

Доступ к воде и канализации заставляет вспомнить некоторые давние уроки по вопросам состояния развития человека. В среднем

показатели охвата населения водоснабжением и канализацией с ростом доходов увеличиваются: с повышением благосостояния обычно улучшается и доступ к воде и канализации. Но это – средние показатели, которые широко варьируются. Некоторые страны, такие как Бангладеш и Таиланд, по обеспечению канализацией, Шри-Ланка и Вьетнам по обеспечению водой, продвигаются гораздо успешнее, чем можно было бы ожидать только на основании доходов населения. Другие, такие как Индия и Мексика, с обеспечением канализацией справляются гораздо хуже. Урок таков: доход имеет значение, но влияние дохода на развитие формирует государственная политика.

Издержки для развития человечества огромны

Лишение воды и канализации влечет за собой многочисленные последствия. Список включает следующие издержки для развития человека:

- Около 1,8 млн детских смертей ежегодно происходит вследствие диареи – 4 900 случаев смерти ежедневно, что равно населению в возрасте до 5 лет в Нью-Йорке и Лондоне, вместе взятых. Сочетание грязной воды и отсутствие канализации – второй по количеству жертв убийца детей в мире. В 2004 г. от диареи погибло в шесть раз больше, чем в среднем гибло ежегодно в вооруженных конфликтах 90-х годов.
- Потеря 443 млн учебных дней в школах ежегодно в результате болезней, передающихся через воду.
- Почти половина всего населения развивающихся стран в каждый данный момент страдает от того или иного заболевания, вызванного нехваткой воды или отсутствием канализации.
- Миллионы женщин проводят по несколько часов в день, нося воду.
- Жизненные циклы обездоленности, охватывающие миллионы людей, сопровождающиеся болезнями и утратой возможности получить образование в детстве, ведут к бедности во взрослом состоянии.

К этим человеческим издержкам можно добавить огромные экономические потери, ассоциируемые с дефицитом воды и канализации. Эти издержки не поддаются измерению, однако новое исследование, предпринятое для «Доклада о развитии человека» этого года, выявляет большие потери, которые несут некоторые из беднейших стран мира. Исследование фиксирует издержки, относящиеся к затратам в здравоохранении, потере производительности и невозможности трудиться.

Рисунок 2 Диарея: второй по масштабу убийца детей

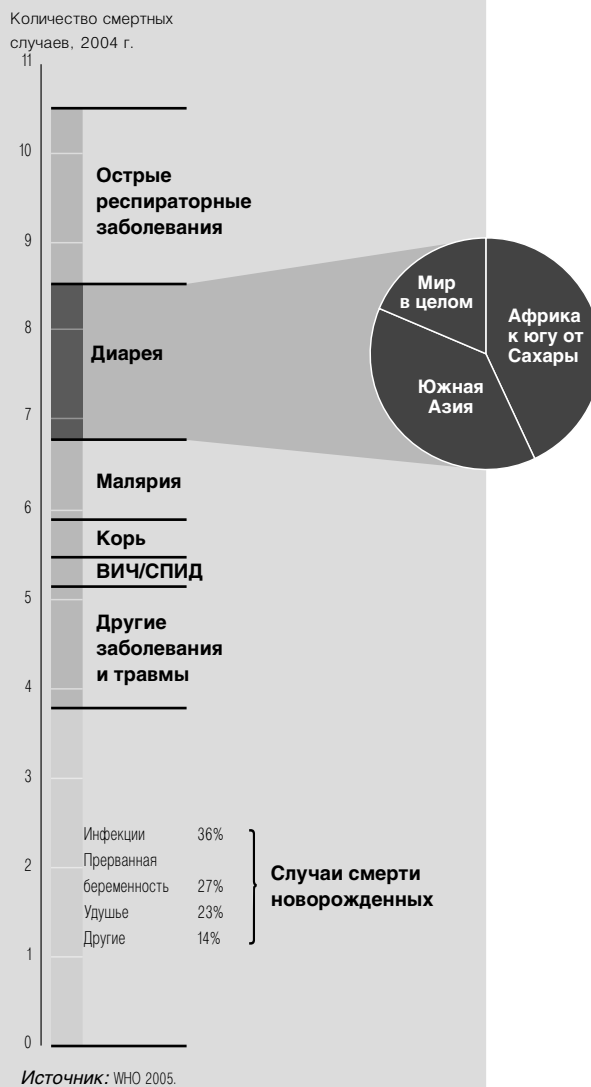


Рисунок 3 Чистая вода и туалеты – сокращают детскую смертность

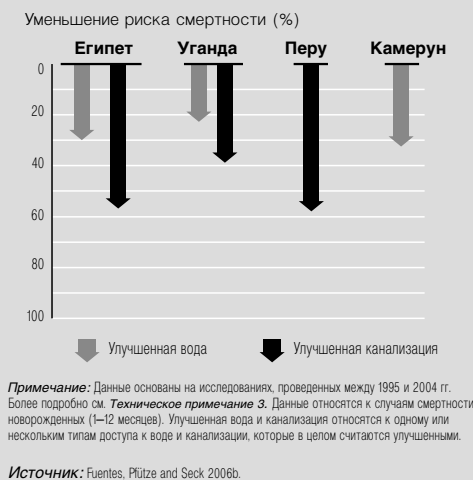
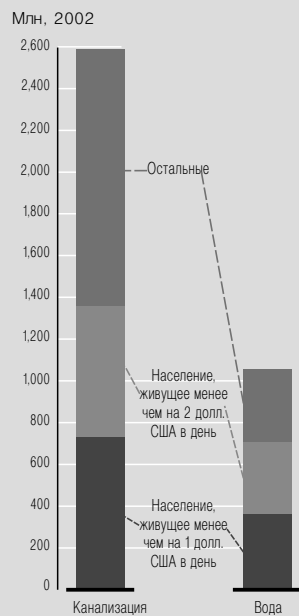


Рисунок 4

Бедные больше всех платят за дефицит воды и канализации



Источник: Расчеты основаны на Chen and Ravallion 2004 and WHO and UNICEF 2004b.

Самые большие потери возникают в некоторых из беднейших стран. Как уже говорилось, Африка к югу от Сахары теряет 5% ВВП, т.е. примерно 28,4 млрд долл. в год. Эта цифра превышает общие потоки помощи и сумму сокращения долга в этом регионе в 2003 г. В одном критическом аспекте эти совокупные затраты маскируют реальные последствия дефицита воды и канализации. Большинство затрат несут хозяйства, находящиеся ниже черты бедности, препятствуя усилиям бедного населения выбраться из нищеты.

Любые эффективные меры, а также инвестиции в области водоснабжения и канализации могут обернуться большой выгодой. Каждый доллар, потраченный на этот сектор, предотвращает затрату в среднем еще восьми и влечет за собой рост производительности. Помимо этого статического выигрыша, увеличение доступа к воде и канализации может создать долговременные динамические воздействия, способные повысить эффективность экономики.

Как бы мы ни измеряли дефицит воды и канализации – с точки зрения экономических потерь, человеческих страданий или крайней нищеты – этот дефицит наносит ужасающий урон. Противовес заключается в сокращении этого дефицита, что станет средством достижения прогресса. Вода и канализация находятся среди важнейших профилактических средств, которыми располагают государства, чтобы сократить масштабы инфекционных заболеваний. Инвестиции в этой области способствуют уничтожению таких болезней, как диарея, являясь для нее тем же, чем является прививка в отношении кори – спасительным средством. Проведенное для данного Доклада исследование показывает, что доступность чистой воды в Камеруне и Уганде снижает детскую смертность больше чем на 20%. В домах Египта и Перу наличие туалетов со сливным бачком снижает риск младенческой смертности более чем на 30%.

Кризис, прежде всего для бедняков

Кризис воды и канализации – это кризис, касающийся, прежде всего бедных. Двое из трех людей, лишенных чистой воды, почти во всех случаях это те, кто живет менее чем на 2 долл. в день, а каждый третий – менее чем на 1 долл. Более 660 млн людей, не имеющих канализации, тратят менее 2 долл. в день, и более 385 млн не тратят и 1 долл. в день.

Эти факты имеют важные последствия для государственной политики. Они четко указывают, что население, не охваченное системами водоснабжения и канализации, обладают весьма ограниченной способностью самосто-

тельно финансировать подключение к этим системам. Если частный сектор и может принять в этом участие, то ключевая роль все же принадлежит государственному финансированию. Распределение доступа к адекватному водоснабжению и канализации во многих странах отражает распределение богатства. Водопровод в доме в среднем имеют около 85% наиболее состоятельных 20% населения и 25% из 20% наиболее бедных. Неравенство простирается за пределы доступности воды и канализации. Абсурдность ситуации, характерной для большей части развивающихся стран, заключается в том, что неимущие жители не только получают меньший доступ к воде вообще и к меньшему ее количеству, но и платят за нее одну из самых высоких цен в мире.

- Обитатели трущоб в Джакарте (Индонезия), Маниле (Филиппины) и Найроби (Кения) платят в пять – десять раз больше за единицу воды, чем жители богатых районов этих же городов, и больше, чем потребители в Лондоне или Нью-Йорке.
- В хозяйствах с высоким доходом используют гораздо больше воды, чем в бедных семьях. В богатых пригородах Дар-эс-Салама (Танзания) и Мумбаи (Индия) потребление воды на душу населения в 15 раз превышает ее использование в трущобах из расчета на единицу потребления.
- Неравные расценки парадоксально сказываются на бедноте. Самые бедные 20% хозяйств в Сальвадоре, на Ямайке и в Никарагуа в среднем тратят на воду более 10% своего дохода. Для сравнения, если в Великобритании оплата коммунальных услуг превышает 3% дохода, то это рассматривается как пороговое значение очевидных финансовых затруднений.

Прогноз достижения Целей развития тысячелетия

Цели развития тысячелетия – не впервые поставленные правительствами амбициозные задачи. «Вода и канализация для всех» в течение десятилетия – таков был впечатляющий лозунг, принятый после конференций на высоком уровне в 1970-х и 1980-х годах. Выполнение обещаний оказалось нереализованным. Будет ли на этот раз по-другому?

В целом мир находится на пути к достижению цели в отношении воды, главным образом благодаря впечатляющему прогрессу в Китае и Индии, но лишь два региона могут констатировать то же в отношении канализации (Восточная Азия и Латинская Америка). Глобальная картина скрывает многочисленные межрегиональные и межнациональные различия.

- При нынешних темпах Африка к югу от Сахары достигнет поставленных целей по воде в 2040-м, а по канализации в 2076 г. Южная Азия по канализации отстает на 4 года, арабские страны по воде отстают на 27 лет.
- Если оценивать прогресс, опираясь на данные по каждой стране, то оказывается, что задача по воде не будет выполнена в отношении 234 млн человек, причем 55 стран будут отставать от согласованных сроков.
- Задача по канализации не будет выполнена в отношении 430 млн человек, и 74 страны будут отставать.
- Чтобы Африка к югу от Сахары восстановила прогресс, количество подключений к системе водоснабжения должно быть в следующем десятилетии увеличено с 10 млн до 23 млн в год. Охват канализацией в Южной Азии должен ежегодно увеличиваться на 43 млн человек в год вместо 25 млн в прошедшее десятилетие.

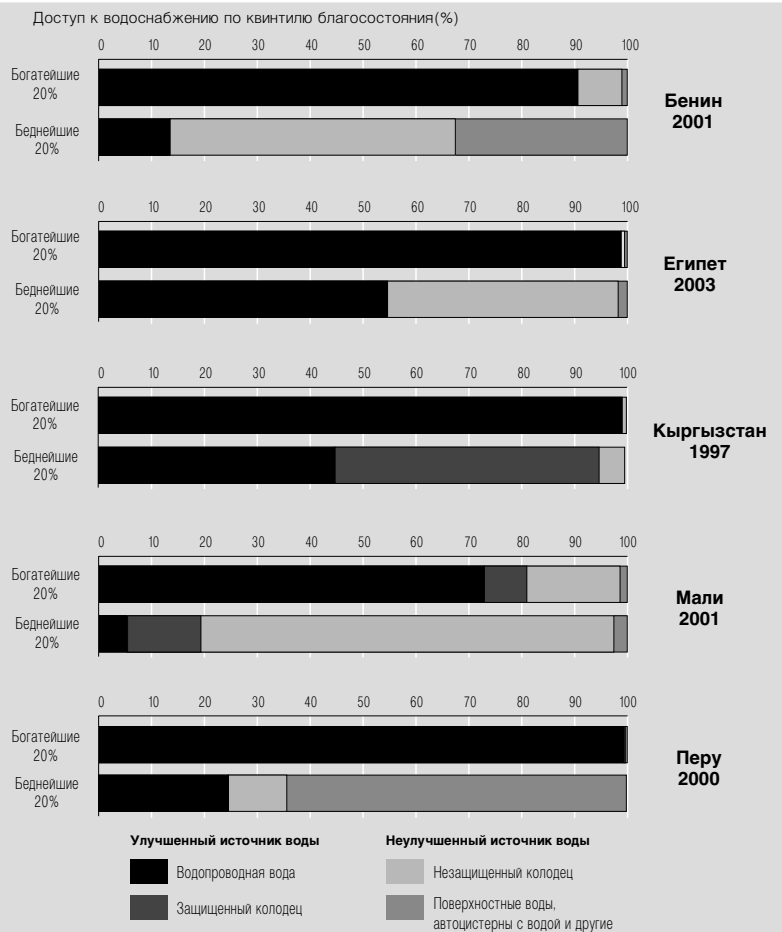
Цели развития тысячелетия, следует рассматривать не как некий потолок, а как минимальный уровень развития. Даже если они будут достигнуты, глобальный дефицит все еще останется значительным. Современные глобальные тенденции внушают беспокойство, поскольку есть опасения, что мир не справится с уровнем обеспечения населения водой и канализацией, предусмотренным в Декларации тысячелетия.

Преодоление отставания от поставленных задач

Изменить эту ситуацию – значит не просто поступить правильно, но и поступить разумно. Это верно, потому что доступ к воде и канализации числится среди основных прав человека и ни одно правительство не должно смотреть сквозь пальцы на современный уровень нарушения этих прав и связанную с таким нарушением утрату человеческого потенциала. Это разумно, потому что доступ к воде и канализации дает людям средства выбраться из нищеты и вносить свой вклад в процветание страны.

Исчислить потенциальный выигрыш для развития человека от прогресса в деле обеспечения населения водой и канализацией совсем непростое дело. Однако наилучшие расчеты показывают, что выгоды значительно перевешивают затраты. Дополнительные затраты на достижение Целей развития тысячелетия на основе самой недорогой технологии составляют около 10 млрд долл. США в год. Ликвидация разрыва между современными тенденциями и установленными в Декларации тысячелетия обязательствами по воде и канализации будет способствовать:

Рисунок 5 Разделение по уровню доступа к водоснабжению



Источник: Расчеты основаны на Measure DHS 2006.

Рисунок 6 Цены на воду: бедные платят больше, богатые платят меньше



Источник: Solo 2003; WUP 2003.

- уменьшению числа детских смертей в 2015 г. примерно на 203 тыс. случаев и спасению в следующем десятилетии более 1 млн жизней детей;
- росту посещаемости школ на 272 млн дней в результате одного только сокращения случаев диареи;
- общей экономической выгоде примерно в 38 млрд долл. ежегодно. Африка к югу от Сахары получила бы дополнительно

15 млрд долл., что составляет 60% предоставленной ей помощи в 2003 г. Финансовый выигрыш для Южной Азии составил бы почти 6 млрд долл.

Может ли мир позволить себе затраты, необходимые для ускорения решения проблем обеспечения воды и канализации? Но правильное было бы поставить вопрос по-другому: может ли мир позволить себе *не* осуществить нужные для этого инвестиции?

Цена 10 млрд долл. для Целей развития тысячелетия кажется немалой суммой, но ее следует рассматривать в контексте. Это меньше, чем мир тратит за пять дней на военные расходы, и менее половины того, что богатые страны ежегодно тратят на минеральную воду. Это небольшие инвестиции, если учесть, что они помогут спасти миллионы молодых жизней, раскрыть не находящий применения потенциал образования, освободить людей от недугов, которые отнимают у них возможность вести полноценную жизнь, и создать экономический стимул, обеспечивающий процветание.

Четыре основных условия успеха

Если бы международные конференции на высоком уровне, многообещающие заявления и смело сформулированные задачи могли обеспечить чистую воду и базовый уровень канализации, глобальный кризис разрешился бы давным-давно. С середины 1990-х годов непрерывно множилось число международных конференций, посвященных воде, равно как не было недостатка в договоренностях о партнерстве в этом деле на самом высоком уровне. Между тем проблемами воды и канализации занимаются 23 агентства ООН.

Так много конференций, так много работы – и так мало реальных достижений. Оглядываясь на прошедшее десятилетие, трудно удержаться от вывода о том, что проблема воды и канализации страдает от избытка слов и недостатка действий. Грядущее десятилетие потребует международных усилий, берущих начало на национальном уровне, но включенных в глобальный план действий. Готовых рекомендаций не существует, но четыре условия имеют важнейшее значение для успеха.

- *Сделать воду неотъемлемым правом человека – вот из чего следует исходить.* Все правительства должны шагнуть за пределы туманных конституционных принципов и придать юридическую силу праву человека на воду. Чтобы наполниться реальным содержанием, это право человека должно быть обеспечено наличием безопасного, доступного водоснабжения по умеренной цене. Норма водоснабжения будет варьироваться

в зависимости от обстоятельств в странах и в отдельных хозяйствах, но, как минимум, каждый гражданин должен иметь 20 литров чистой воды в день, а неплатежеспособные люди должны иметь ее бесплатно. При продвижении к этой цели должны быть намечены четкие задачи, так чтобы национальные правительства и местные власти, а также те, кто занимается водоснабжением, были подотчетны. Хотя частные провайдеры несут определенную ответственность за водоснабжение, включить в права человека право на воду – обязанность правительств.

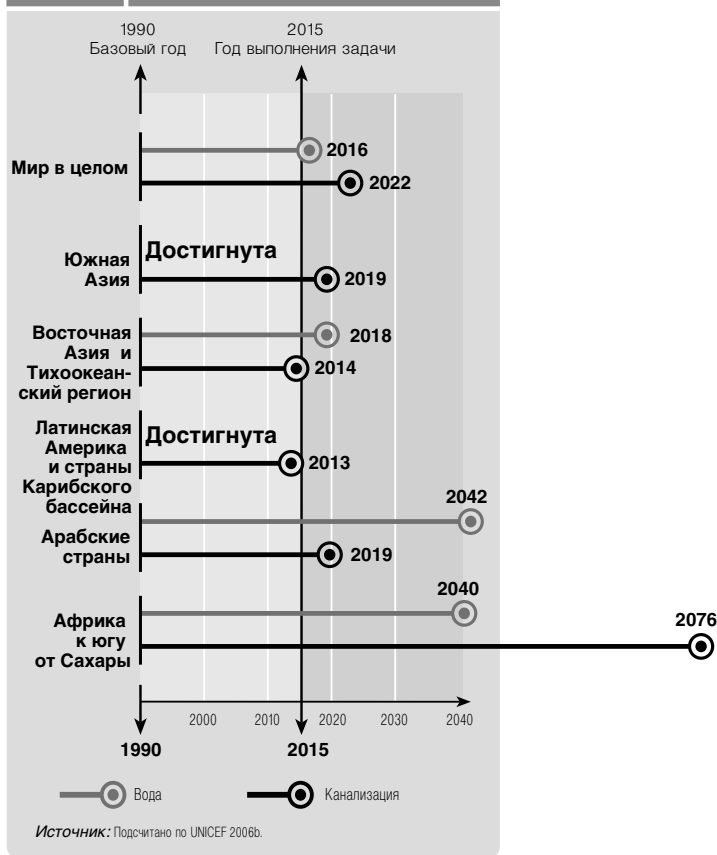
- *Необходимы национальные стратегии по воде и канализации.* Все правительства должны подготовить общенациональные планы по ускорению обеспечения населения водой и канализацией, причем далеко идущие планы должны быть подкреплены финансовыми вложениями и четкими стратегиями для преодоления неравенства. Вода и еще больше канализация – бедные родственники планов по сокращению нищеты. Эти отрасли испытывают постоянный недостаток государственного финансирования, поскольку бюджетные ассигнования обычно не достигают и 5% ВВП. Жизненно важные расходы на воду и канализацию перекрываются военными расходами. В Эфиопии военный бюджет в 10 раз превышает средства, выделяемые на воду и канализацию, в Пакистане – в 47 раз. Правительства должны стремиться прибавить на эти нужды хотя бы 1%. Целенаправленное изменение стратегий финансирования – включая бюджетные трансферты, перекрестные субсидии и другие меры – позволит подойти к уменьшению неравенства и обеспечить бедняков водой и канализацией по доступной цене. Национальные стратегии должны содержать ориентиры процесса укрепления равных возможностей:
- *Цели развития тысячелетия.* Необходимо дополнить поставленную на 2015 г. задачу вдвое сократить количество людей, не имеющих чистой воды и канализации, задачей вдвое сократить разрыв в охвате водоснабжением и канализацией между богатыми и бедными.
- *Планирование стратегий по сокращению бедности.* Необходимо сделать водоснабжение и канализацию ключевыми приоритетами планирования, обозначив их цели и задачи в среднесрочных финансовых документах.
- *Поставщики водоснабжения.* Необходимо, чтобы государственные и частные предприятия вместе с муниципальными органами

установили четкие ориентиры равного снабжения водой населения, предусмотрев санкции за нарушения.

- Международная помощь национальным планам.* Для многих из беднейших стран внешняя помощь для целей развития имеет критическое значение. Чтобы добиться прогресса в области водоснабжения и канализации, необходимо осуществить крупные разовые инвестиции, возврата которых придется ждать долго. Незначительные государственные доходы снижают финансовые возможности многих беднейших стран, притом что возмещение расходов затрудняется высоким уровнем бедности. Большинство стран-доноров осознают значение воды и канализации, однако помощь в развитии в последнее десятилетие в реальном выражении снизилась, и лишь немногие доноры рассматривают этот сектор как приоритетный: в настоящее время на него приходится менее 5% помощи развитию. Чтобы Цели развития тысячелетия оказались достигаемыми, помощь должна увеличиться примерно вдвое и ежегодно достигать объема 3,6–4 млрд долл. Для обеспечения опережающего финансирования, способного уменьшить отставание от задач, поставленных в Целях развития тысячелетия, нужны новые финансовые стратегии, в частности такие, которые предоставляет Международный финансовый орган. Доноры должны оказывать поддержку стратегиям, выработанным и осуществляемым на национальном уровне, обеспечивая предсказуемую и долгосрочную помощь. Можно также поддерживать усилия местных властей и муниципальных предприятий в деле мобилизации финансовых средств на местных рынках капитала.
- Создание глобального плана действий.* Международные усилия по ускорению прогресса в области водоснабжения и канализации носят разрозненный характер, им свойственна малая эффективность при избыточном количестве конференций на высоком уровне и хроническом отсутствии практических действий. В отличие от мощного международного ответа на проблему ВИЧ/СПИДа и на вопросы образования, проблема воды и канализации не занимает сколько-нибудь видного места в международной повестке дня. Торжественно провозгласив два года назад глобальный план действий, страны Восьмерки не обозначили в нем в качестве приоритетной проблему водоснабжения и обеспечения канализацией. Разработка глобального плана действий по мобилизации финансовой помощи, поддержка правительств развивающихся стран

Рисунок 7

Некоторые регионы отстают от выполнения задачи Целей развития тысячелетия по доступу к воде и канализации



в получении займов на местных рынках капитала и увеличение местного потенциала могли бы стать центральным пунктом общественных действий и политических усилий в отношении сектора водоснабжения и канализации.

Обеспечение воды для жизни

«Право человека на воду», провозглашает Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, «призвано обеспечить каждому человеку свободный доступ к приемлемой по качеству, пригодной для питья и доступной по цене воде для личного и хозяйственного употребления». Эти требования являются основой водной безопасности, и все же они повсеместно игнорируются.

Отчего бедные имеют меньше возможностей использовать чистую воду и платят за нее больше других? В условиях города самым дешевым и надежным источником воды являются водопроводные сети. Бедные семьи имеют меньше возможностей подключиться к таким сетям и чаще используют неочищенную воду из альтернативных источников. В Дар-эс-

В Японии, странах Европейского союза, в США и в других развитых странах мира люди воспринимают качественное водоснабжение и обеспечение основными канализационными услугами как нечто само собой разумеющееся. Однако во всем мире слишком много людей все еще не имеют доступа к этим основополагающим человеческим правам. В этом документе показаны экономические и социальные издержки кризиса в водоснабжении и канализации.

Но водоснабжение и канализация являются насущной ценностью не только с точки зрения человеческой жизни – этот сектор является важнейшей составляющей стратегии развития любой страны. Вот почему одна из восьми Целей развития тысячелетия включает в себя специфическую задачу добиться уменьшения наполовину доли людей, не имеющих постоянного доступа к безопасным питьевой воде и канализации до 2015г.

Нехватка безопасного водоснабжения и канализации в непропорционально большой мере оказывает воздействие на женщин и девочек, которые в традиционных обществах отвечают за обеспечение водой своих семей. Так, девочки школьного возраста порой тратят несколько часов для того, чтобы дойти до ближайшего источника воды и принести воду домой, и это время потеряно для их образования, что в свою очередь лишает их возможности получить работу, повысить уровень здоровья и жизненных стандартов для своих семей и самих себя. Наличие школ, не имеющих доступа к чистой воде или с отсутствием канализации, является важным показателем того, что между развитием человека и Целями развития тысячелетия существует неразрывная связь: ведь невозможно создать эффективную образовательную систему, когда дети постоянно болеют и отсутствуют на уроках. И нельзя сделать образование всеобщим, пока девочки вынуждены оставаться дома, поскольку их родители не желают смириться с тем, что в школах отсутствуют отдельные туалеты для мальчиков и девочек.

Сегодня взаимосвязь между чистой водой, повышением уровня здоровья и ростом благосостояния осознается повсюду. Мы располагаем знаниями, технологиями и финансовыми ресурсами для того, чтобы обеспечить для всех доступ к чистой воде и канализации. Теперь мы должны соединить все эти ресурсы с политической волей к действию.

Создание инфраструктуры для эффективной общенациональной системы водоснабжения и канализации – начиная от водопроводных труб и кончая насосными станциями, обеспечивающими работу канализации – требует инвестиций такого масштаба, который наиболее бедные страны не могут себе позволить. Более того, это потребует масштабных поэтапных инвестиций, а равно и покрытия крупных амортизационных издержек в более долгосрочном плане. С учетом того, что высокая доля людей, живущих в развивающихся странах, не имеет доступа к водоснабжению и канализации и вынуждена существовать на доход ниже 1 долл. в день, представляется нереалистичным осуществлять все требуемые ассигнования на эти цели за счет платы потребителей за соответствующие услуги.

В 2005 г. правительства развитых стран обещали увеличить совокупный объем помощи развитию. Европейский Союз принял обязательство к 2015 г. увеличить помощь до 0,7% своего НД. Большая восьмерка приняла обязательство удвоить помощь Африке к 2010 г. Обещая это, Большая восьмерка признала, что одной из задач данной помощи является обеспечение населения развивающихся стран доступом к безопасному водоснабжению и канализации. Однако простое увеличение бюджетов донорской помощи будет недостаточным для того, чтобы обеспечить приток дополнительных ресурсов и реализовать задачи, заложенные в программе помощи. Нужны инновационные финансовые механизмы, которые позволят отобилизовать финансовые ресурсы и направить их на реализацию неотложных задач Целей развития тысячелетия, причем именно в секторе водоснабжения и канализации потребность в таких механизмах выглядит наиболее очевидной.

Откровенно говоря, мир не может ждать пока постепенное наращивание финансирования позволит справиться с кризисом системы водоснабжения и канализации. Сегодня этот кризис убивает детей и сдерживает развитие – поэтому мы должны действовать прямо сейчас. Вот почему уже предложен и внедрен целый ряд инновационных

финансовых механизмов, целью которых является массированная мобилизация финансовых ресурсов на цели развития. Одним из примеров является Международный финансовый механизм (МФМ).

МФМ мобилизует ресурсы на международных рынках капитала посредством выпуска долгосрочных ценных бумаг, проценты по которым затем оплачиваются странами-донорами на протяжении 20–30 лет. Таким образом, критическая масса ресурсов, необходимая для инвестиций в развитие, может быть получена немедленно, тогда как возврат этой суммы растягивается на длительный период и осуществляется из бюджетов помощи развитых стран.

Принципы поэтапного финансирования уже реализованы МФМ в сфере иммунизации, что позволило немедленно вложить дополнительную сумму в 4 млрд долл. в вакцинацию от болезней, поддающихся превентивному лечению, что позволит спасти гигантское число – 5 млн жизней в период до 2015 г. и еще 5 млн – после этой даты.

Эти принципы могут быть вполне эффективными применительно к водоснабжению. Основанное на предложенной схеме инвестирование средств в водоснабжение и канализацию обеспечит более выгодные условия возврата средств, нежели займы, размещенные на рынках ценных бумаг, даже если учитывать при этом не только основную сумму долга, но и проценты. Действительно по оценке ВОЗ 1 долл., выделенный на инвестиции в канализацию и гигиену в странах с низким доходом на душу населения, в среднем обеспечит отдачу в размере 8 долл. Любая бухгалтерская система учета подтвердит то, что это хорошее вложение денег.

Мобилизация ресурсов на рынках капитала для инвестиций в водоснабжение и канализацию не является чем-то новым. Промышленные страны использовали выпуски ценных бумаг и обращались на рынки капитала с тем, чтобы обеспечить финансирование инвестиций в инфраструктуры водоснабжения и канализации еще в начале прошлого века. А совсем недавно в такой стране, как ЮАР, были выпущены муниципальные ценные бумаги, что позволило быстро отобилизовать критическую массу ресурсов, необходимых для осуществления таких инвестиций.

Конечно, мы вынуждены признать, что новые схемы партнерства в сфере предоставления помощи, призванные содействовать реализации Целей развития тысячелетия, представляют собой контракт, возлагающий обязательства на обе стороны. Обе стороны принимают на себя обязательства и ответственность. О действиях развивающихся стран будут судить по тому, насколько они окажутся способны эффективно и прозрачно использовать ресурсы помощи, чтобы обеспечить даже самых бедных граждан доступом к чистой воде и к канализации. Но эти страны и их граждане имеют право рассчитывать на то, что правильная политика будет поддержана прогнозируемым притоком таких финансовых ресурсов помощи, которые окажутся сопоставимы с масштабами вызова.

О развитых странах будут судить не столько по их стремлению поддержать Цели развития тысячелетия, сколько по тому, какие ресурсы для достижения этих целей они предоставят. Помощь в обеспечении чистой водой и основной канализацией покажет, что данные развитыми странами обещания не есть результат быстро меняющейся моды – эти обещания накладывают обязательство на все наше поколение.



Гордон Браун, член парламента, Канцлер казначейства, Великобритания



Нгози Оконджо-Ивеала, министр финансов, Нигерия

Саламе (Танзания) или в Уагадугу (Буркина-Фасо) менее 30% хозяйств подключены к водопроводным сетям.

Если доступа к водопроводу нет, у людей не остается выбора. Им приходится пользоваться водой из общественных источников неочищенной воды либо покупать воду у посредников вроде владельцев водонапорных башен, торговцев водой и поставщиков воды в контейнерах и автоцистернах. Споры о приватизации воды должны непременно учитывать тот факт, что огромное большинство бедняков уже сейчас покупают воду на свободном рынке. Этот рынок предоставляет воду неоднородного качества по высокой цене.

Высокие цены для бедных

Расстояние до ближайшей точки сети водопользования влияет на цену воды. Они взлетают по мере прохождения воды через руки посредников, каждый из которых добавляет свои расходы на транспорт и маркетинг. Живущие в лачугах бедняки нередко платят за литр воды в 5–10 раз больше, чем обитающие в том же городе обеспеченные люди.

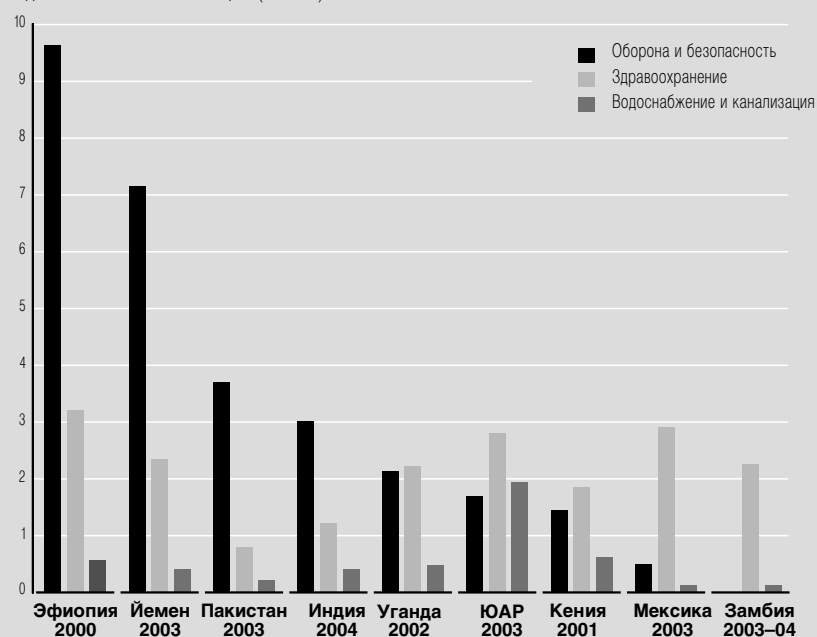
Политика ценообразования, проводимая владельцами сетей, только усложняет дело. Большинство пользуется прогрессивной тарифной системой, смысл которой в том, чтобы, сочетая справедливость и эффективность, повышать цены в зависимости от объема потребляемой воды. На практике это часто приводит к тому, что беднейшие слои платят по высшим тарифным ставкам. Это происходит оттого, что обеспечивающие бедняков посредники, закупают воду оптом по самым высоким ценам. В Дакаре бедные домохозяйства, пользующиеся водой из водозаборных колонок, платят за нее втрое больше по сравнению с теми, кто подключен к водопроводной сети.

Если вода из сетей настолько дешевле, то отчего к ним не подключаются бедные? Нередко потому, что не могут позволить себе заплатить за само подключение: даже в самых бедных странах это может стоить дороже 100 долл. В Маниле для 20% наименее обеспеченных слоев населения стоимость подключения к сети равна трехмесячному доходу, а в Кении – шестимесячному. Местоположение жилья тоже может стать препятствием. Во многих городах владельцы сетей отказываются подключать людей, которые не могут формально подтвердить свои права собственника, что лишает доступа к воде некоторые беднейшие домохозяйства.

Сельские жители сталкиваются с иными проблемами. Не имея возможности подключиться к крупным водопроводным сетям, они часто пытаются обустроить локальные сети,

Рисунок 8 **Водоснабжение – заниженный приоритет во многих бюджетах**

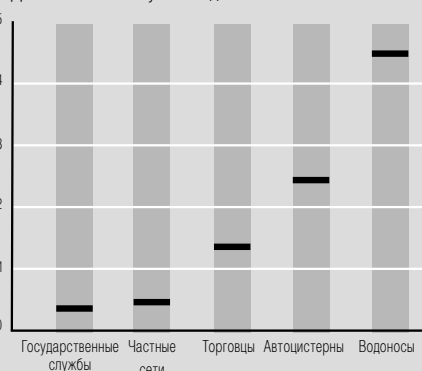
Государственные расходы на оборону и безопасность, здравоохранение, водоснабжение и канализацию (% ВВП)



Источник: Ethiopia, Kenya and South Africa, WSP 2003; Yemen, Yemen 2002; Pakistan, Pakistan 2004; India, Nayyar and Singh 2006; Uganda, Slaymaker and Newborne 2004; Mexico, INEGI 2006a; Zambia, Zambia 2004b.

Рисунок 9 **Государственные коммунальные службы предоставляют самую дешевую воду**

Долл. США за 1 куб. м воды



Примечание: Основано на взятых из литературы данных по 47 странам и 93 поселением.

Источник: Kariki and Schwartz 2005.

которыми обычно занимаются технические советники правительственных учреждений. Большинство чиновников действуют при этом по принципу «приказал и контролируй», нередко предоставляя населению неподходящие в конкретных случаях технологии и не давая необходимых консультаций. В итоге мы часто имеем комбинацию недофинансирования и малой информированности населения, за что

Дело не в частной или государственной принадлежности, а в том, насколько эффективно та или иная программа работает в интересах бедных

деревенские женщины платят обязанностью снабжать семьи водой из отдаленных от жилья источников.

Ключевая роль государственного обеспечения

В последние годы в международных дискуссиях о праве на воду доминировал обмен полярными суждениями о роли частного и государственного сектора. В ходе дебатов затрагивались важнейшие вопросы, но их практический итог оказался более чем скромным.

Мы знаем, что некоторые программы приватизации дали позитивные результаты, но в целом результат их проведения в жизнь неутешителен. От Боливии до Аргентины и от Филиппин до Соединенных Штатов Америки мы получили подтверждения того, что «магическая способность» частного сектора эффективно и справедливо решить вопрос всеобщего доступа к воде оказалась мифом. Хотя многочисленные неудачи в этой области и не свидетельствуют о том, что частный сектор вообще не должен играть никакой роли, они говорят о необходимости гораздо более взвешенного и осторожного подхода к регулированию отношений между ним и государственным сектором.

Два момента в деле обеспечения населения водой в странах со слабо развитыми сетями наводят на мысль о том, что не следует слишком полагаться на частный сектор. Во-первых, эта отрасль во многом напоминает естественную монополию. В отсутствие строгих правовых норм, отстаивающих общественные интересы через законы об инвестициях и ценообразовании, возникает опасность злоупотребления монополией. Во-вторых, в странах, где беднейшее население плохо обеспечено водой, государственные инвестиции жизненно необходимы независимо от того, являются ли сети частными или государственными.

Дискуссии о приватизации иногда отвлекают внимание от острой проблемы реформ государственного водоснабжения. В развивающихся странах доминирует государственный сектор, обеспечивая до 90% снабжения водой. Многие из государственных сетей водопользования не обслуживают беднейшие слои населения, сочетая неэффективный менеджмент с несправедливым финансированием и ценообразованием, но некоторые – ярким примером такого рода можно назвать Порту-Алегри в Бразилии – добились того, что вода доступна для всех по приемлемым ценам.

Сегодня у нас есть возможность двигаться вперед, учась на ошибках и используя успешный опыт. Дело не в частной или государст-

венной принадлежности, а в том, насколько эффективно та или иная программа работает в интересах бедных.

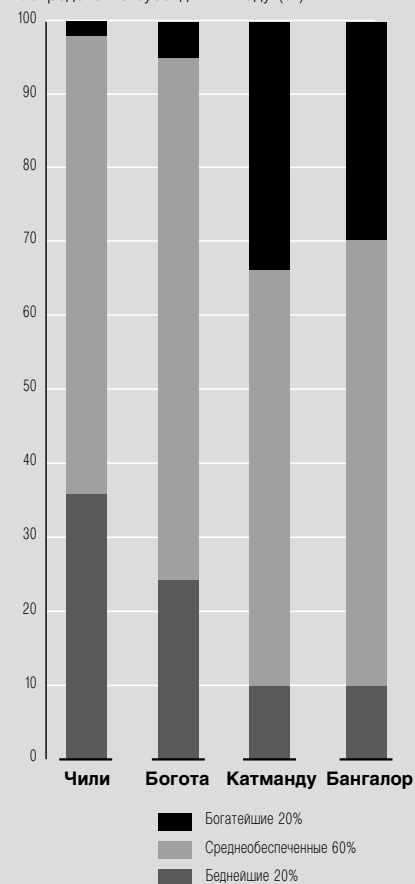
Некоторые страны продвинулись далеко вперед в деле обеспечения населения водой. От Колумбии до Сенегала и Южной Африки были разработаны успешные стратегии обеспечения водой беднейшего городского населения. Хотя сельские жители по всему миру обеспечены водой хуже, чем городские, таким разным странам, как Марокко и Уганда удалось значительно увеличить плотность сетей водоснабжения. В чем же ключ к успеху?

Главное – политическая воля и реалистичные цели

Как видно из этого Доклада, решений на все случаи жизни не существует. Стратегия, оказавшаяся успешной в одной ситуации, может обернуться провалом в другой. И все же примеры удачных подходов к решению проблемы позволяют сделать некоторые общие выводы. Первый из них заключается в том, что политическая воля и руководство имеют

Рисунок 10 Куда идут субсидии?

Распределение субсидий на воду (%)



Источник: Komives and others 2005.

большое значение. Кроме того, мы видим, что прогресс в значительной мере зависит от постановки в национальных программах реалистичных и достижимых целей, движение к которым подкреплено адекватным финансированием и действиями, направленными на борьбу с неравенством.

Это вовсе не равнозначно безоглядной поддержке нецелевых субсидий. Разумно организованное субсидирование в Чили, Колумбии и Южной Африке облегчает положение бедных, но во многих случаях субсидии, в теории направленные на достижение более справедливого ценообразования, попадают в руки богатых и приносят мало пользы беднейшим слоям населения, дома которых не подключены к водопроводу. Точно так же на большей части территории Африки к югу от Сахары более обеспеченные и подключенные к сетям водоснабжения домохозяйства получают наибольшую выгоду от продажи воды по ценам гораздо ниже тех, что необходимы для функционирования и обслуживания сетей.

Регулирование и устойчивые платежи жизненно важны для эффективности и справедливости

Поскольку сети водоснабжения являются естественной монополией, правовые нормы должны обязывать поставщиков воды соответствовать определенным стандартам эффективности и справедливости, защищая тем самым интересы потребителя. Выработать и провести в жизнь подобные нормы оказалось нелегко во многих развивающихся странах, что ведет к вмешательству политической власти и безответственности. Между тем попытки выработать правовую базу в ходе диалога граждан и поставщиков воды дали весьма неплохие результаты, к примеру, в Хайдарабаде, Индия.

Весьма важно, чтобы государственные органы распространяли действие нормативных актов за пределы работы официальных провайдеров – на стихийные рынки, которыми и пользуются беднейшие слои населения. Регулировать не значит ограничивать деятельность таких неформальных поставщиков. Следует лишь работать с ними и добиваться их приверженности правилам, гарантирующим справедливое ценообразование и приемлемое качество воды.

Нормальная и справедливая окупаемость критически важна для любой программы реформ. Во множестве случаев есть веские основания для роста цен на воду для более эффективного управления всей системой: в значительном количестве стран потери воды очень велики, а получаемые платежи слишком

незначительны, чтобы финансировать жизненно важную водопроводную сеть.

В каждой стране свои критерии того, что является жизнеспособным и справедливым. Во многих бедных странах получаемые за воду средства ограничены низким доходом населения. В этих случаях государственная поддержка является совершенно необходимой. Страны со средним уровнем благосостояния имеют больше возможностей для маневра в сфере окупаемости, притом что государство ограничивает финансовое давление на беднейшие слои населения.

Страны со средним и низким уровнем доходов населения могут также активнее прибегать к услугам местных финансовых рынков. В этой области большую роль может сыграть международная поддержка через гарантии кредитов и другие механизмы, позволяющие снизить процентные ставки и рыночную оценку рисков.

Ключевые стратегии преодоления неравенства в доступе к воде на национальном уровне, строятся на основе национальной и глобальной системы планирования, описанной в Главе I, и заключаются в следующем:

- Выработка ясных задач для преодоления неравенства как части стратегии по сокращению бедности и как элемента системы отчетности в рамках Целей развития тысячелетия, включая задачу сокращения в два раза разрыва между богатыми и бедными по доступу к водопроводным сетям.
- Установление системы долговременных тарифов, позволяющих населению получать воду для базовых нужд либо бесплатно, либо по доступным ценам, как в Южной Африке.
- Добиться того, чтобы ни одно домохозяйство не платило за потребную ему воду более 3% своего дохода.
- Использовать субсидии для обеспечения подключения к сетям и пользования водой бедных домохозяйств, как это происходит в Чили и Колумбии.
- Увеличить инвестиции в строительство водозаборных колонок как своего рода промежуточного этапа для обеспечения населения чистой водой по доступным ценам.
- Выработать и провести в жизнь законодательство, позволяющее населению требовать отчета от поставщиков.
- Ввести в контракты о государственно-частном партнерстве четкие гарантии расширения справедливого доступа к воде бедных домохозяйств.
- Разрабатывать эффективные и политически независимые нормативные базы,

Даже в большей степени, чем водоснабжение, решение проблемы канализации страдает от бюрократической неразберихи, плохого национального планирования и отсутствия должного внимания

Инициатива с мест важна и даже критически важна, но она не может заменить действий правительства. Точно так же частные платежи бедных домохозяйств не могут заменить государственного финансирования и предоставления услуг

регулирующие деятельность как сетей водоснабжения, так и неформальных поставщиков.

Восполнить огромный дефицит канализации

«Канализационная труба это сознание города», писал Виктор Гюго в «Отверженных». Он говорил о Париже XIX в., но и сегодня положение дел с канализацией остается важнейшим показателем развития любой человеческой агломерации.

Почти половина развивающегося мира не имеет доступа к канализации. Гораздо больше людей не могут пользоваться канализацией должного уровня. Ее дефицит чувствуется повсюду. Степень охвата канализационными сетями шокирующе низка в беднейших странах мира: только каждый третий имеет доступ к канализации в странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии, а в Эфиопии и вообще каждый седьмой. Однако цифры уровня охвата скрывают истинный смысл проблемы, особенно в сравнительно обеспеченных странах. В Джакарте и Маниле устаревшие системы удаления сточных вод переполнены из-за быстрой урбанизации и недофинансирования, что привело к широкому распространению уборных с выгребной ямой. Эти уборные теперь загрязняют грунтовые воды, их содержимое попадает в реки, загрязняя источники водоснабжения и ставя под угрозу здоровье людей.

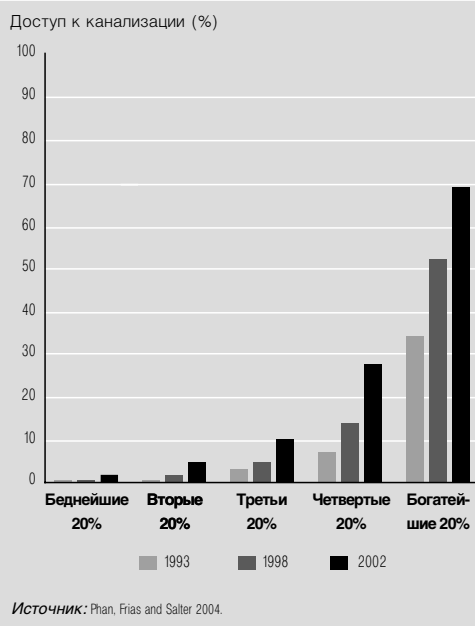
Доступ к канализации является благом на самых разных уровнях. Международные исследования показывают, что способ избавления от нечистот является одним из важнейших факторов, влияющих на уровень детской смертности: переход от примитивной к усовершенствованной канализации снижает этот показатель примерно на треть. Усовершенствованная канализация влияет в лучшую сторону на здоровье, благосостояние и достоинство человека, причем на уровне не только отдельного домохозяйства, но и целых агломераций. Уборные могут показаться сомнительным двигателем прогресса, но реальность убедительно демонстрирует, что это действительно так.

От чего дефицит столь велик

Если канализация столь важна для социального и экономического прогресса, почему ее дефицит столь велик и отчего мир столь далек от достижения задач Целей развития тысячелетия? Причин много.

Первая – это политическая воля, точнее, ее отсутствие. Государственная политика в этой области столь же показательна для состояния страны, как и управление экономикой,

Рисунок 11 Во Вьетнаме бедняки остаются далеко позади



оборона или торговля, и все же канализацию часто отодвигают на второй или третий план. Даже в большей степени, чем водоснабжение, решение проблемы канализации страдает от бюрократической неразберихи, плохого национального планирования и отсутствия должного внимания.

Бедность является еще одним тормозом прогресса. Беднейшие домохозяйства часто не имеют средств, чтобы пользоваться канализацией (Рис. 11). Однако существует целый ряд факторов, которые также сдерживают прогресс. К ним относятся низкие доходы и гендерное неравенство. Женщины, как правило, придают проблеме канализации большее значение, чем мужчины, но их предпочтения меньше влияют на решения о распределении семейного дохода.

Чем поможет партнерство общин и государства

Устрашающий уровень дефицита канализации и очень медленный прогресс в деле его преодоления наводит некоторых на мысль о том, что задачи Целей развития тысячелетия недостижимы, однако такой вывод не бесспорен. Существует немало примеров быстрого прогресса в деле обеспечения людей канализацией, иногда поддержанного общинами, а иногда правительствами:

- В Индии и Пакистане ассоциации обитателей трущоб наладили сотрудничество в деле обеспечения канализацией миллионов людей, используя свои возможности мобилизации денежных средств. Феде-

рация жителей трущоб в Индии и Пилотный проект Оранги в Пакистане продемонстрировали, чего можно добиться практической работой.

- Всеобщая кампания по канализации в Бангладеш была выстроена от уровня общин до правительства и привела к быстрому прогрессу в расширении доступа к канализации. Похожие программы приняла Камбоджа, Китай, Индия и Замбия.
- Правительственные программы в Колумбии, Лесото, Марокко и Таиланде способствовали повышению доступности канализации среди всех имущественных групп. Индийский штат Западная Бенгалия тоже смог добиться исключительных результатов.
- В Бразилии кондоминиальный подход к удалению сточных вод помог сократить цены и дать доступ к канализации миллионам людей. Теперь он применяется и в других странах.

Каждый успех был достигнут по-своему. Для решения местных проблем разрабатывались очень непохожие друг на друга государственные стратегии. Между тем во всех случаях акцент был сделан на повышение спроса на канализацию, а не на навязанное сверху предложение. Инициатива и участие общин всегда было критически важным, но не менее важным оказывалось и их сотрудничество с государственными институтами.

Поиск местных решений для локальных проблем может стать начальным пунктом перемен, однако только правительства могут ставить задачи на национальном уровне, мобилизуя финансы и стимулируя рынки на предложение необходимых технологий по доступным ценам. Инициатива с мест важна и даже критически важна, но она не может заменить действий правительства. Точно так же частные платежи бедных домохозяйств не могут заменить государственного финансирования и предоставления услуг.

Снять клеймо с проблемы отходов жизнедеятельности человека

Один из важнейших уроков имеющихся позитивных примеров решения проблем канализации заключается в том, что быстрый прогресс здесь возможен. При поддержке спонсоров даже беднейшие страны способны мобилизовать ресурсы для осуществления перемен. Быть может, важнейшее препятствие на их пути может быть выражено одним словом – клеймо.

Существуют весьма тревожные параллели между состоянием систем канализации и ВИЧ/СПИДом. До совсем недавнего вре-

мени связанные с ВИЧ/СПИДом культурные и социальные ограничения мешали выработке эффективных национальных и международных стратегий, ценой которых были многие жизни. Сейчас власть стереотипов ослабевает, частично из-за цены, которую приходится за них платить, но еще и потому, что проблемы СПИДа затрагивают всех вне зависимости от имущественного положения.

Во многих странах, однако, на обсуждение проблем канализации наложено табу. Это объясняет, почему они не являются политическим приоритетом и редко возникают в общественных дискуссиях или избирательных кампаниях. Одна из причин устойчивости табу в том, что кризис канализации, в отличие от проблем ВИЧ/СПИДа, затрагивает прежде всего бедных. Чтобы справиться с кризисом, надо лучше отдавать себе отчет в масштабе связанных с ним потерь, а также в том, что право на канализацию тоже принадлежит к числу базовых прав человека.

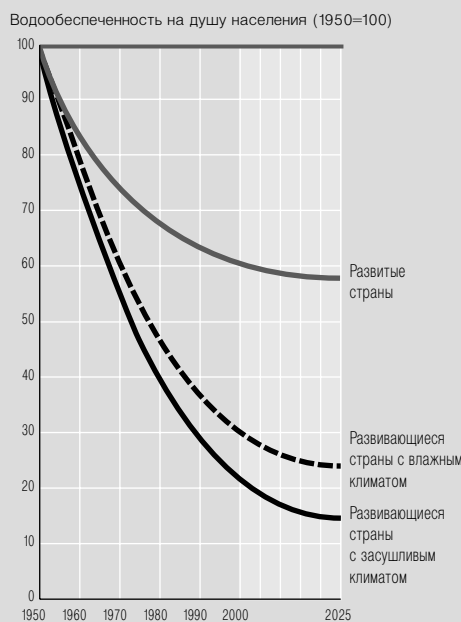
Одними из главных целей политики в этой области являются:

- Развитие национальных и местных политических институтов, отражающих значение проблемы для экономического и социального прогресса.
- Действия, опирающиеся на инициативу с мест при поддержке правительства, воспроизводящего наилучший опыт.
- Осуществление инвестиций для стимулирования спроса, что должно повысить от-

Причинами нехватки воды являются провалы в управлении водопользованием.

В этой сфере мир действует так, словно ведет безоглядную жизнь в кредит

Рисунок 12 Обеспеченность водой снижается



Источник: Pitman 2002.

ответственность поставщиков услуг, а также более полный учет прав женщин.

- Предоставление финансовой поддержки беднейшим домохозяйствам для того, чтобы они могли сделать сознательный выбор в пользу использования канализации.

Справиться с недостатком воды, риском и уязвимостью

В начале XXI в. дискуссии о воде все больше напоминают мальтузианский подход к проблеме. Звучат зловещие предостережения о «мрачной арифметике» растущего населения и уменьшающейся доступности воды. Так что, миру не хватает воды?

Любой рациональный ответ будет отрицательным. Между тем нестабильность снабжения водой действительно представляет собой угрозу для немалой – и растущей – части человечества. Соперничество, нагрузка на окружающую среду и нестабильность доступа к воде создают ощущение опасности в этой сфере для значительной доли населения Земли.

С планетарной точки зрения воды на Земле совершенно достаточно, чтобы удовлетворить нужды всего человечества. Тогда почему же недостаток воды стал проблемой? Частично потому, что, как и благосостояние, вода неравномерно распределена между странами и внутри них. Нуждающимся в воде странам Ближнего Востока вряд ли поможет то, что Бразилия и Канада имеют больше воды, чем смогут когда-либо использовать. Людям в засушливых северо-восточных районах самой Бразилии мало прока от того, что среднее количество воды на человека в стране одно из самых значительных в мире. Другая проблема заключается в том, что доступ к воде как производственному ресурсу связана с доступностью инфраструктуры, а он также распределен неравномерно между странами и внутри них.

Если пользоваться привычными показателями, то недостаток воды в мире становится все более заметным. Сегодня примерно 700 миллионов человек в 43 странах располагают водными ресурсами в объеме ниже (весьма условного) порога в 1 700 м³ воды на человека. К 2025 г. эта цифра составит 3 млрд, поскольку потребность в воде будет нарастать в Китае, Индии, странах Африки к югу от Сахары. Согласно средним национальным показателям 538 млн человек в Северном Китае уже сегодня живут в условиях недостатка воды. Более 1,4 млрд чел., проживают сегодня в бассейнах рек, где забор воды превышает возможности ее естественного восполнения.

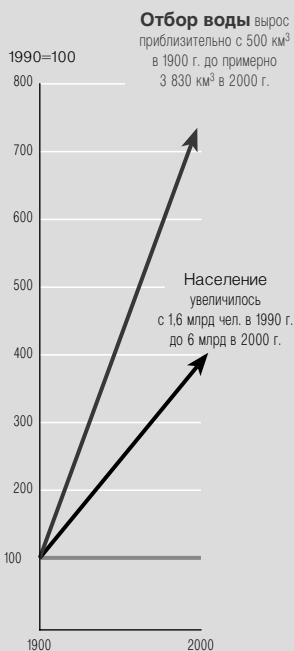
Недостаток воды для населения отражается на экологии. Реки, больше не достигающие морей, высыхающие озера и линзы подземных вод являются наиболее заметными симптомами избыточного пользования водой. Кризис целых речных систем, таких как Колорадо в США или Хуанхэ (Желтой реки) в Китае, стал весьма заметным результатом такого положения дел. Менее заметным, но не менее угрожающим для развития человечества стало быстрое истощение запасов подземных вод в Южной Азии. В некоторых районах Индии уровень грунтовых вод падает более чем на 1 метр в год, что создает опасную ситуацию для будущего сельскохозяйственного производства.

В наличии реальные симптомы нехватки воды, но причинами этой нехватки являются провалы в управлении водопользованием. В этой сфере мир действует так, словно ведет безоглядную жизнь в кредит. Проще говоря, страны использовали гораздо большие объемы воды, чем это позволяли нормы восстановления ее ресурсов. В результате образовался огромный долг, который неизбежно будет передан следующим поколениям. Наличие этого долга заставляет усомниться в точности национальных систем оценок, которые не способны управлять расходом ценного и редкого природного капитала. Можно поставить и вопрос о справедливости распределения долга по использованию воды между поколениями. Недооценка или заниженная оценка стоимости ресурса влечет за собой устойчивый перерасход средств: если на рынке продавать автомобили «Порше» по бросовым ценам, их тоже не будет хватать.

Стратегия водопользования в будущем вызывает серьезную озабоченность. Вот уже век, как нормы пользования растут вдвое быстрее роста народонаселения. Эта тенденция сохранится и впредь. Орошаемое земледелие останется главным потребителем воды – сегодня в развивающихся странах его доля составляет 80%. Быстро растут потребности промышлен-

Рисунок 13

Наш мир становится все богаче, и людям все сильнее хочется пить



Источник: SIWI and others 2006.

Рисунок 14

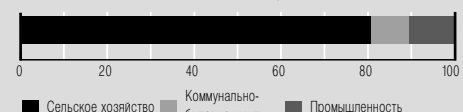
Как используются водные ресурсы Земли

Водопользование по секторам экономики в развитых и развивающихся странах, 1998–2002 (%)

Страны ОЭСР с высоким доходом



Развивающиеся страны



Источник: FAO 2006.

ленности и городов. К 2050 г. мировые запасы воды должны будут обеспечивать сельскохозяйственное производство, потребное, чтобы прокормить дополнительные 2,7 млрд чел. Однако именно промышленность, а не сельское хозяйство, сыграет главную роль в ожидаемом к 2025 г. росте потребления.

Наращивание предложения

Прежде правительства стремились ответить на растущий спрос увеличением предложения. Широкомасштабные проекты изменения русла рек в Китае и Индии свидетельствуют обо все еще не утраченной привлекательности такого способа решения проблем. Некоторые другие подходы тоже становятся все более важными. Растет интерес к опреснению морской воды, хотя огромные затраты энергии, которыми сопровождается этот процесс, делает его доступным прежде всего для богатых стран и больших городов у моря. Импорт «виртуальной воды», заключенной в импортируемых продуктах питания – еще один выход. Здесь, правда, тоже возникают проблемы для бедных стран, испытывающих дефицит продуктов, а также возникают угрозы пищевой безопасности от потенциальной потери опоры на собственные силы.

Стимулирование спроса

Политика, направленная на стимулирование спроса, скорее всего, окажется более эффективной. Увеличение соотношения «единица урожая на единицу воды» через новые, более производительные технологии может потенциально уменьшить давление на водные системы. Стратегии ценообразования на воду должны лучше отражать относительную ценность воды. Скорейшее прекращение субсидирования, потворствующего перерасходу воды, было бы правильным шагом для таких стран, как Индия и Мексика, которые дошли до настоящего истощения подземных вод, предоставляя субсидии крупным фермерским хозяйствам. В результате оказалось, что правительства субсидировали истощение ценного природного ресурса, нанося ущерб окружающей среде и даже будущим поколениям.

Управление неопределенностью

Многие правительства в развивающемся мире столкнулись с необходимостью реагировать на жесткие требования к использованию воды. Поиск баланса спроса и предложения, учитывающего экологическую устойчивость и доступность водных ресурсов, представляет собой центральную задачу в рамках новой стратегии комплексного управления водными ресурсами. Но этот поиск потенциально способен породить как выигравших, так и про-

игравших. Опасность заключается в том, что интересы бедных могут уйти на второй план на фоне требований промышленности и сельского хозяйства – отраслей с серьезным влиянием на политику. Во многих обществах вода – это власть и она способна породить глубоко несправедливые условия доступа к воде.

Инфраструктура водных ресурсов имеет ключевое значение для снижения рисков и нестабильности. В мировом масштабе неравенство в этом смысле бросается в глаза. Оно заметно на примере наличных запасов воды в расчете на человека: в США они составляют 6 тыс. м³, а в Эфиопии – 43. Однако даже богатые страны не могут избежать риска связанных с водой беспорядков, что продемонстрировал ураган Катрина в Новом Орлеане. Конечно же, в бедных странах этот риск несравненно серьезнее.

Засухи и наводнения, крайние степени стихийного нарушения баланса водных ресурсов, могут иметь разрушительные последствия для развития человека. В 2005 г. более 20 млн человек на Африканском Роге пострадали от засухи. В тот же период поразившие Мозамбик наводнения снизили ВВП страны на 20%. Непостоянство дождей и резкое изменение русла рек способны разрушить материальные ценности, подорвать благосостояние и повлиять на потенциал роста целых экономических систем: так, по данным Всемирного банка эти обстоятельства уменьшают потенциал роста Эфиопии на треть. Страдает все общество, но главные трудности выпадают на долю бедных.

Реакция на изменение климата

Изменение климата влияет на саму природу связанных с водными ресурсами проблем. Угрозы, вызванные глобальным потеплением, сегодня не ставятся под сомнение в международном масштабе, однако слишком мало внимания уделяется последствиям этого явления для весьма уязвимых сельскохозяйственных производителей в развивающихся странах. Рамочная конвенция об изменении климата, принятая в 1992 г., предупреждает, что «там, где существует угроза значительного и необратимого ущерба, недостаток взвешенной научной информации не должен быть основанием для бездействия». Немногие предупреждения игнорировались с такими катастрофическими последствиями.

Глобальное потепление изменит гидрологические системы, определяющие сам факт доступности воды. Научное моделирование демонстрирует последствия этого явления на уровне микроклиматических зон. Главный же и бесспорный вывод может быть сформулирован просто: многие из испытывающих сейчас водный стресс областей будут иметь еще

Изменение климата
влияет на саму природу
связанных с водными
ресурсами проблем

Международное сотрудничество и помощь в адаптации к изменениям должны стать краеугольным камнем мировых усилий, связанных с изменениями климата

меньше воды, а водные потоки станут менее предсказуемыми и будут больше подвержены риску критических изменений. Другие возможные последствия:

- Заметное уменьшение доступности воды в Восточной Африке, зоне Сахеля и Южной Африке на фоне уменьшения осадков и роста температур, что вызовет крупные потери в производстве основных продовольственных продуктов. По некоторым предположениям, в Восточной Африке производство маиса может упасть на 33%, сорго на 20% и более, пшеница на 18%.
- Кризис производства продовольствия может поставить перед угрозой голода еще 75–125 млн человек.
- Ускоренное таяние ледников, способное в среднесрочной перспективе привести к уменьшению доступности воды в большой группе государств Восточной Азии, Латинской Америки и Южной Азии.
- Сбои в картине муссонов Южной Азии, что может привести к более обильному выпадению осадков, но также и к уменьшению количества дождливых дней и угрозе засухи для большего количества людей.
- Подъем уровня моря, приводящий к потерям пресной воды в дельтах рек в таких странах, как Бангладеш, Египет и Таиланд.

Ответ международного сообщества на вопросы, связанные с влиянием изменений климата на водные ресурсы, нельзя назвать адекватным. Усилия были сосредоточены главным образом на возможностях смягчения климатических изменений. Такие усилия критически важны, а переговоры о снижении выбросов углекислого газа после прекращения в 2012 г. действия Киотского протокола должны иметь первостепенное значение. В центр внимания следует поставить ограничение возможного глобального повышения температуры до 2° Цельсия по сравнению с доиндустриальной эпохой. Достижение этой цели потребует перемен в энергетической политике как развитых, так и развивающихся стран, что должно быть подкреплено финансированием распространения экологически чистых технологий.

Надо приспособляться, а не только смягчать последствия

Несмотря на то, что сейчас выбросы соединений углерода значительно сократились, их скопление в атмосфере в прошлые годы означает, что миру придется столкнуться с серьезными климатическими изменениями. Изменения климата не гипотетическая угроза, а реальность, к которой страны и люди должны приспособиться. Нигде вопрос выработки эффективной стратегии приспособления не стоит так остро, как в странах неорошаемого земледелия, где изменения традиционных схем выпадения осадков способны поставить под угрозу благосостояние миллионов людей, сталкивающихся с уменьшением доступности воды.

Международное сотрудничество и помощь в адаптации к изменениям должны стать краеугольным камнем мировых усилий, связанных с изменениями климата. До сих пор оказание подобной помощи производилось совершенно неадекватно. Адаптационный фонд в рамках Киотского протокола должен к 2012 г. аккумулировать 20 млн долл., а Глобальный экологический фонд выделил 50 млн для решения проблем в этой области на период 2005–2007 гг.

Вне рамок международных усилий общее снижение уровня помощи сельскому хозяйству ограничивает возможности финансирования мероприятий по приспособлению к изменениям. В последнее десятилетие помощь резко сократилась как в абсолютном, так и в относительном выражении. Помощь развивающимся странам в реальном выражении упала с 4,9 млрд долл. в год до 3,5 млрд. От этого пострадали все регионы. Размер помощи сельскому хозяйству в странах Африки к югу от Сахары сегодня составляет менее 1 млрд долл., т.е. менее половины ее объема в 1990-х годах. Изменить эту тенденцию критически важно для успешного решения проблем приспособления.

Разные страны сталкиваются с разными вызовами в области управления водными ресурсами. Между тем вырисовываются некоторые общие проблемы и требования для выработки успешных стратегий в этой области. Среди самых важных назовем:

На пути новых решений

Разные страны сталкиваются с разными вызовами в области управления водными ресурсами. Между тем вырисовываются некоторые общие проблемы и требования для выработки успешных стратегий в этой области. Среди самых важных назовем:

- Разработка комплексных стратегий управления водными ресурсами, которые определяют национальные нормы использования воды в границах экологической устойчивости и предоставляют согласованную схему управления всеми водными ресурсами.
- Необходимость отстаивания справедливости и интересов бедных как краеугольного камня управления водными ресурсами.
- Превращение управления водными ресурсами в органическую часть национальных стратегий борьбы с бедностью.
- Регулирование реальной ценности воды через соответствующие методы ценообразования, пересмотр национальных форм отчетности и прекращение порочной

практики субсидирования, поощряющего нерациональное использование воды.

- Увеличение поставок воды бедным путем предоставления очищенных сточных вод для производственных нужд, разделяя промышленные и домашние сточные воды, а также проводя работу с фермерами для снижения угроз здоровью.
- Увеличение инвестиций на национальном уровне, а также международной помощи для вложений в инфраструктуру водных ресурсов, создание запасов воды и контроль за наводнениями.
- Пересмотреть реакцию на глобальное потепление, уделив особое внимание стратегиям приспособления в рамках национальных стратегий управления водными ресурсами и предоставлению помощи.
- Утроить к 2010 г. помощь сельскому хозяйству, доведя ее годовой объем с 3 до 10 млрд долл. В рамках этой общей инициативы помощь Африке должна быть увеличена с 0,9 до 2,1 млрд долл. в год, как это и предусмотрено Всеобщей программой сельскохозяйственного развития Африки Африканского союза и Новым партнерством для развития Африки.

Управлять соперничеством за воду в сельском хозяйстве

Сто лет назад Уильям Малхолланд, управляющий Департамента водных ресурсов Лос-Анджелеса, решил проблему нехватки воды в городе просто и эффективно,строив «водный перехват». Он силой перевел сюда воду, использовавшуюся фермерами долины Оуэнс в 200 милях от города и тем самым дал Лос-Анджелесу возможность превратиться в один из самых быстрорастущих городов США.

Времена изменились. Сегодня калифорнийцы решают споры о воде в судах. Однако во множестве стран развивающегося мира соперничество за воду растет с угрожающей скоростью и нередко выливается в жестокие конфликты. Опасность заключается в том, что схема Малхолланда может возродиться в новом обличье и тогда сила в гораздо большей степени, чем забота о бедных и развитии общества, будет решать исход событий.

Формы соперничества меняются от страны к стране, но две общие тенденции можно выделить. Прежде всего, с увеличением потребности в воде промышленности и городов в проигрыше остается сельское хозяйство, и так будет продолжаться и впредь. Во-вторых, внутри сельскохозяйственного сектора соперничество за воду нарастает. Существует опасность, что на обоих фронтах способность к приспособлению будет уменьшаться у сель-

ского хозяйства в целом и у бедных производителей в особенности.

Такой ход событий может иметь серьезные последствия для глобальных усилий по борьбе с бедностью. Несмотря на быструю урбанизацию, большинство беднейших слоев населения живут в сельской местности – большинство людей, страдающих от плохого питания, это именно сельскохозяйственные работники и мелкие фермеры. Орошаемое земледелие, самый крупный потребитель воды в мире, будет испытывать жестокое давление. Принимая во внимание роль этого сектора в деле увеличения производительности сельского хозяйства, обеспечения пищей растущего населения и борьбы с бедностью, это станет серьезным вызовом всему человечеству.

Посредничество через экономические и политические структуры

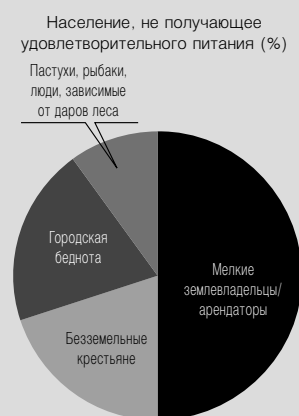
Учитывая растущий спрос на водные ресурсы, неизбежно перераспределение уровня потребления между потребителями и отраслями. В условиях любого соперничества посредничество обычно осуществляется через политические и экономические структуры, системы нормативных актов и прав собственности. Поскольку соперничество за воду усиливается, доступ к ней в будущем будет определяться обоснованностью требований участников споров. Положение беднейших, самых незащищенных слоев населения будет определяться тем, насколько различные институты будут способны посредничать и оценивать степень обоснованности требований – а также оттого, будут ли правительства ставить соображения справедливости в центр национальной политики в этом вопросе.

Равновесие между эффективностью и справедливостью

Процессы приспособления к новым условиям уже идут. Промышленность и города распространяют свои поиски источников воды на сельские регионы, давая основания для споров и вызывая подчас резкие протесты. Конфликты между различными частями одной страны и разными потребителями становятся все более очевидными.

Развитие торговли правами на водные ресурсы некоторые считают лучшим средством для поддержания равновесия между справедливостью и эффективностью в процессе приспособления к перераспределению этих ресурсов. Предполагается, что, предоставив сельскохозяйственным производителям возможность продавать воду, правительство может создать условия для перераспределения ценных ресурсов в интересах наиболее

Положение беднейших, самых незащищенных слоев населения будет определяться тем, насколько различные институты будут способны посредничать и оценивать степень обоснованности требований – а также от того, будут ли правительства ставить соображения справедливости в центр национальной политики



Источник: FAO 2004б.

продуктивных секторов, давая фермерам в то же время и источник дохода.

Частные рынки воды являются весьма проблематичным ответом на системную перестройку. Даже в Соединенных Штатах, где решение вопросов подкрепляется системой высокоразвитых норм и институтов, во многих случаях было непросто отстоять интересы бедных. Введение в 1970-х годах в Чили частных рынков повысило эффективность, но привело к росту несправедливости и к рыночным перекосам, вызванным деятельностью центров влияния и недостаточной информированностью. Для развивающихся стран со слабой системой институтов, рынку должны быть положены четкие пределы.

Управление лицензированием и распределением

Действуя за пределами рынков, многие правительства стремятся решить проблемы приспособления через систему количественных квот и лицензирование. Этот подход гораздо более перспективен. Но даже тут явные и тайные давления центров силы могут поставить под угрозу или ухудшить положение бедных. В Западной Яве, Индонезия, текстильные фабрики узурпировали права мелких фермеров на водные ресурсы. На Филиппинах использующие системы орошения фермеры проиграли спор муниципальным потребителям. Отсутствие соответствующих норм или невозможность провести их в жизнь является еще одной потенциальной угрозой. Неконтролируемая добыча грунтовых вод у реки Бхавани в Индии обернулась нехваткой воды в системах орошения.

Права на водные ресурсы критически важны в сельскохозяйственных регионах. Неожиданная потеря таких прав ведет к подрыву жизнедеятельности и благосостояния людей, усиливает их незащищенность и распространяет бедность в широких масштабах. Права на водные ресурсы гораздо важнее для бедных, чем для обеспеченных, по самой простой причине: бедные не имеют средств и политического влияния, чтобы защищать свои интересы, если должная нормативная база отсутствует. Права на водные ресурсы мало чего стоят, если на деле они дают преимущество сильным мира сего.

Равновесие между законом и обычным правом

Африка к югу от Сахары сталкивается с вызовом иного рода. Используя внешнюю помощь, правительства стремятся расширить границы орошаемого земледелия и установить систему формальных прав как дополнение – или как

замену – обычному праву. Что это означает для развития общества?

Итог таких действий будет зависеть от правительственной стратегии. Расширять границы орошаемого земледелия важно, ибо это повышает потенциал производства и снижает его риски. Сельское хозяйство региона полностью зависит от выпадения осадков. Между тем инфраструктура орошаемого земледелия весьма спорный и малодоступный ресурс. Данные из зоны Сахеля в Западной Африке демонстрируют, что мелкие производители нередко проигрывают в соперничестве за системы ирригации крупным и ориентированным на рынок производителям.

Столкновение с обычным правом ставит новые проблемы. В противоположность некоторым мнениям, такие права на водные ресурсы обычно включают детально разработанные нормы, направленные на поддержание экологической устойчивости. Однако они нередко ставят в невыгодное положение бедных и женщин. Ситуацию не изменит оперативное введение формальных законодательных норм. В долине реки Сенегал собственники в соответствии с обычным правом использовали свое влияние для сохранения социальных ограничений на пользование водными ресурсами. Введение формальных прав на водные ресурсы в Танзании пошло на пользу крупным фермерам реки Пангани, ухудшив положение мелких производителей, живущих ниже по течению.

Больше внимания справедливости

Один из главных уроков реформ в области водопользования состоит в том, что нужно уделять больше внимания справедливости. В противоположность реформам в области, к примеру, землевладения, проблема справедливого распределения не стояла здесь в центре внимания. Есть несколько исключений вроде Южной Африки, но даже там оказалось сложным добиться справедливого перераспределения.

Системы орошения находятся в центре проблем приспособления. Инфраструктура орошения имеет огромное значение для феномена бедности. Межстрановые исследования показывают, что уровень бедности обычно на 20–40% ниже в районах орошаемого земледелия, чем вне их, хотя и с довольно значительными отклонениями. В одних странах орошаемое земледелие является значительно более важным фактором снижения уровня бедности, чем в других. Несправедливое распределение земли играет здесь главную роль. Страны с ярко выраженным неравенством

(Индия, Пакистан и Филиппины) имеют худший уровень эффективности и справедливости, чем страны противоположного типа (Китай, Вьетнам).

Эти данные показывают, что не существует прямой зависимости между ростом производительности и снижением уровня бедности в регионах орошаемого земледелия. Существует большое пространство для маневра в области приспособления к новым требованиям в сельском хозяйстве, при условии применения мер, поощряющих одновременно и более справедливое распределение и эффективность. Ключ к успешным реформам дают справедливое распределение затрат, государственная поддержка бедных и участие производителей в управлении.

Проблема глубоко укорененного гендерного неравенства

Реальное равноправие в системах орошения невозможно без внимания к глубоко укоренившемуся гендерному неравенству и соответствующих мер в этой области. С точки зрения систем орошения женщины поставлены во вдвойне невыгодное положение. Не имея во многих странах формальных прав на землю, женщины отстранены от управления этими системами. В то же самое время неформальное неравенство – включая домашнее разделение труда, ограничение публичных высказываний и др. – не позволяет женщине иметь полновесный голос в процессе принятия решений.

Победить эти социальные нормы оказалось трудным даже при осуществлении весьма перспективных планов по передаче управления от правительственных учреждений пользователям. В Андхра-Прадеш, Индия, бедные фермеры сейчас имеют гораздо большее влияние на управление – но бедные женщины все еще не наделены правом голоса. Перемены, однако, возможны. Пример – законы Уганды требуют представительства женщин в ассоциациях пользователей водными ресурсами.

Дойти до бедных

Глядя в будущее, надо признать, что один из главных вызовов состоит в том, чтобы, стремясь повысить продуктивность водных ресурсов, не обделить бедных. Технологии никогда не бывают нейтральными с точки зрения их распространения, и опасность заключается в том, чтобы добиваясь повышения урожая, не оставить за бортом беднейшие домохозяйства.

Так не должно случиться. Возрождение программ развития мелкомасштабного сбора

Рисунок 16 Азия располагает более чем половиной всей орошаемой земли на планете

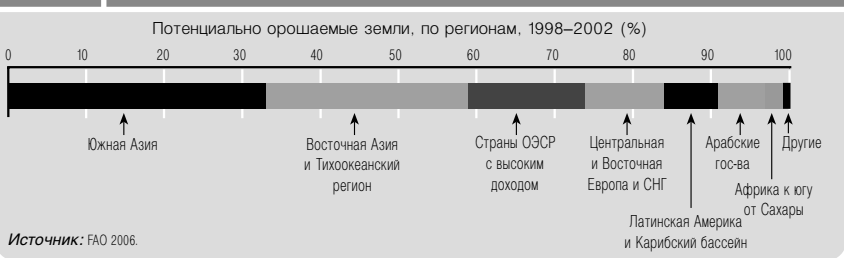
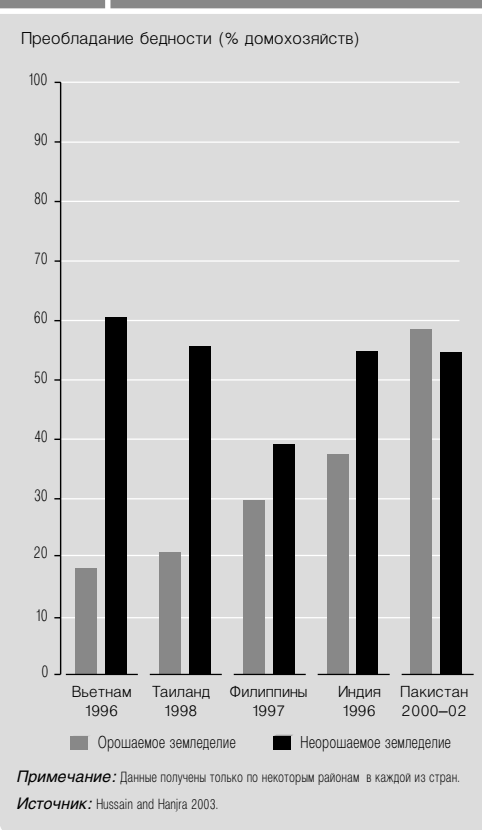


Рисунок 17 Во многих странах орошение приводит к уменьшению бедности



дождевой воды в Индии в ответ на кризисное положение с грунтовыми водами показало возможность получения значительной прибыли на инвестиции и одновременного снижения рисков и уязвимости хозяйств. Технологии микроорошения не должны предоставляться только крупным товаропроизводителям. Широкое распространение получают дешевые и передовые технологии капельного орошения. Здесь также наблюдается большая отдача как в экономическом, так и в социальном смысле. Согласно одной из оценок, распространение малозатратных технологий орошения на 100 млн мелких хозяйств может принести чистую прибыль в размере 100 млрд долл. и дать большой эффект в смысле роста доходов и занятости.

Управление трансграничными водами является одним из аспектов развития человека: сотрудничество может уменьшить потенциал конфликтов и помочь повышению качества совместно используемой воды, росту благосостояния и устойчивости средств к существованию

Стратегии, которые избирают правительства развивающихся стран для уравнивания справедливости и эффективности при управлении водными ресурсами, будут иметь огромное влияние на будущее развитие человечества. Их организующим принципом должен быть учет интересов беднейших слоев при управлении водными ресурсами. Однако его проведение в жизнь должно быть поддержано практическими шагами по поддержке бедных.

Самые важные из них:

- Поддержка прав бедных хозяйств на водные ресурсы и землю.
- Уважение к обычному праву и включение его норм в систему формального права.
- Расширение возможностей бедных заявлять о своих правах на водные ресурсы и защищать их с помощью правосудия и ответственных институтов.
- Увеличение национальных инвестиций в орошение и прекращение их сокращения. Объем вложений следует увеличить в два раза, чтобы он достиг 4 млрд долл. в год в последующие 20 лет.
- Поддержка справедливого устройства систем орошения с целью сокращения бедности через справедливые и жизнеспособные механизмы распределения расходов.
- Децентрализация управления системами орошения с целью передачи больших прав пользователям.
- Включение программ развития орошения в более крупные программы развития сельскохозяйственных регионов с целью сделать сельское хозяйство более прибыльным для мелких производителей.
- Постановка гендерных прав на водные ресурсы во главу угла стратегий национального развития с целью сделать голос

женщин более весомым при решении вопросов, касающихся водных ресурсов.

- Развитие стратегии по комплексному сбору воды и управлению грунтовыми водами, переходя от мелких к крупным объектам инфраструктуры.
- Продвигать разработку, распределение и освоение технологий для беднейших слоев населения.

Управление международными водными ресурсами для развития человека

Вода остается одной из связующих людей нитей. В любой стране водные ресурсы обслуживают многочисленных пользователей от промышленности и сельского хозяйства до частных домов. Между тем вода всегда была свободной. Она пересекает национальные границы, связывая пользователей по обеим сторонам в некую систему взаимозависимости.

В ситуации, когда соперничество за водные ресурсы возрастает внутри национальных границ, оно неизбежно перейдет и за их пределы. Некоторые наблюдатели опасаются, что такого рода соперничество может дать в будущем повод к войнам за водные ресурсы. Такого рода страхи преувеличены: сотрудничество гораздо больше вероятно, чем конфликты. И все же возможность пограничных трений и конфликтов не следует преуменьшать. В то время как большинство стран выработали нормативную базу для распределения воды на своей территории и решения возникающих конфликтов, соответствующие нормы международных контактов гораздо менее определены. Нехватка воды и слабые институциональные механизмы распределения водных ресурсов могут послужить реальной основой таких конфликтов.

Таблица 1 Тридцать девять стран большую часть воды получают из-за границы

Регион	Страны, получающие от 50 до 75% своих водных ресурсов из внешних источников	Страны, получающие более 75% своих водных ресурсов из внешних источников
Арабские страны	Ирак, Сирийская арабская республика, Сомали, Судан	Бахрейн, Египет, Кувейт
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	Вьетнам, Камбоджа	
Латинская Америка и Карибский бассейн	Аргентина, Боливия, Парагвай, Уругвай	
Южная Азия		Бангладеш, Пакистан
Африка к югу от Сахары	Бенин, Гамбия, Конго, Мозамбик, Намибия, Чад, Эритрея	Ботсвана, Мавритания, Нигер
Центральная и Восточная Европа, страны СНГ	Азербайджан, Латвия, Словакия, Узбекистан, Украина, Хорватия	Венгрия, Молдова, Румыния, Сербия и Черногория ^а , Туркменистан
Страны ОЭСР с высоким доходом	Люксембург	Нидерланды
Другие	Израиль	

а. В связи с тем, что Сербия и Черногория разделились на два независимых государства в июне 2006 г., отдельные данные по внешним источникам водных ресурсов для этих двух стран на время публикации отсутствуют.

Источник: FAO 2006.

Гидрологическая взаимозависимость

Гидрологическая взаимозависимость не есть некий абстрактный постулат. Двое из пяти людей на Земле живут в международных бассейнах, контролируемых более чем одной страной (табл. 1). Амазонка протекает по территории 9 стран, а Нил – 11. Реки связывают источники благосостояния людей. Меконг, одна из крупнейших мировых рек, производит энергию в верхнем течении в Китае и обеспечивает рисоводство и рыбную ловлю, которые дают питание более чем 60 млн человек в нижнем ее течении.

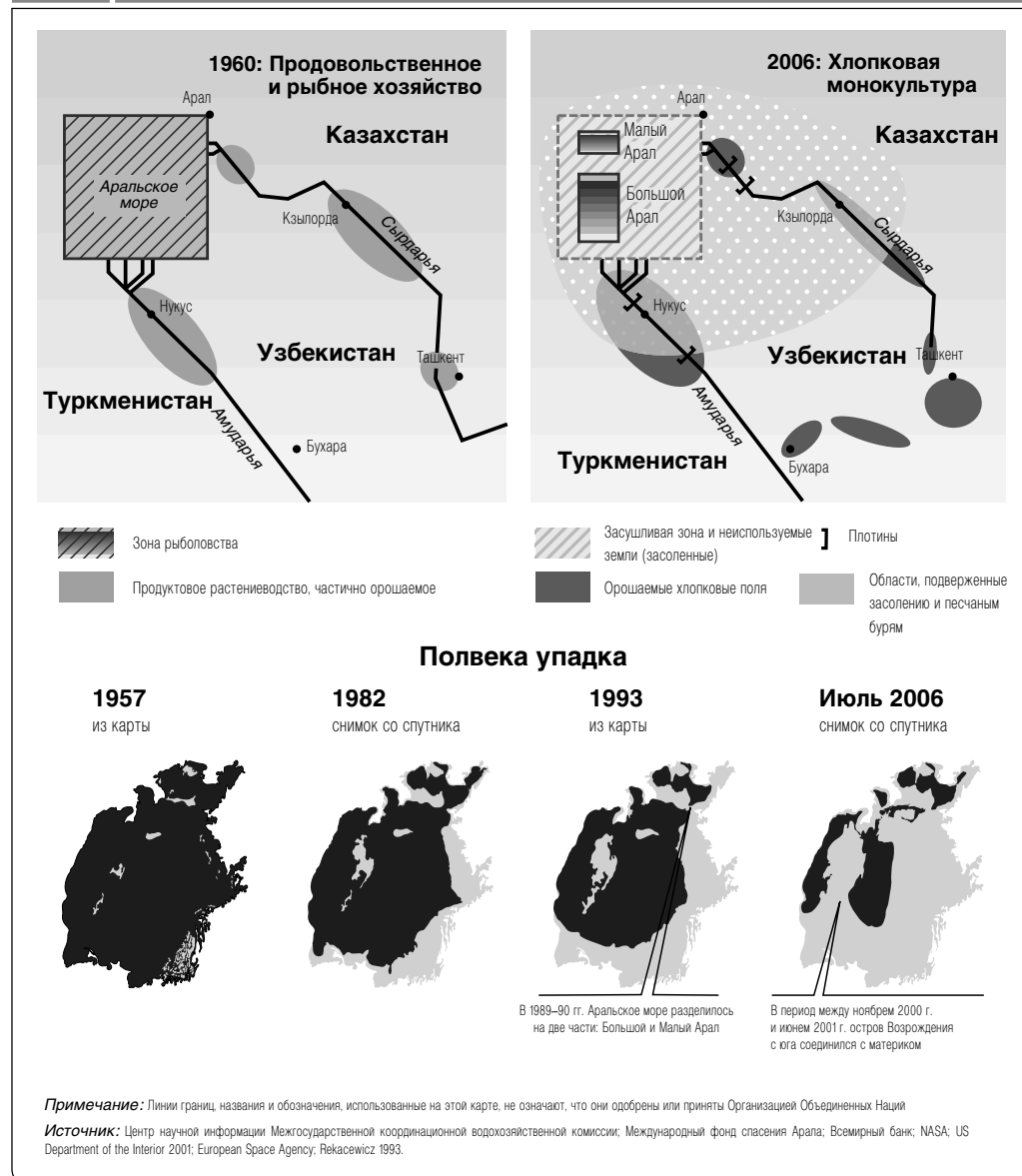
Гидрологическая взаимозависимость имеет и более глубокие уровни. Как ресурс вода никогда не может иметь единственного применения, она распределяется между са-

мыми разными отраслями и пользователями. Это верно как для отдельной страны, так и для их групп. То, как страна, расположенная выше по течению реки, использует водные ресурсы, влияет на количество и качество воды, доступной пользователям ниже по течению. То же самое можно отнести и к озерам.

Почему не знающая границ вода является одним из источников развития человека? Потому что любые провалы в этой области влекут за собой ущерб окружающей среде, рост несправедливости, очень серьезные потери в экономической и социальной областях.

Примеров тому множество. Аральское море, с которым, по мнению многих, произошла худшая в мире катастрофа, за которую ответственен человек, самый вопиющий слу-

Карта 1 Уменьшение Аральского моря: цена хлопка для окружающей среды



Неочищенная вода и плохая канализация влекут за собой гибель большего числа жизней, чем любое другое явление

чай. Менее известны данные об ущербе, который претерпели речные системы и озера из-за избыточного забора воды – обмеление озера Чад в Южной Африке является только одним из примеров.

Несправедливое управление водными ресурсами может углублять неравенство и нестабильность снабжения водой. К примеру, люди, живущие на Оккупированных Палестинских Территориях, сталкиваются с жестокой нехваткой воды. Ограниченный доступ к поверхностной воде – только одна из причин такого положения. Более важно несправедливое распределение воды между Израилем и Палестиной из источников на западном берегу реки Иордан. Душевое потребление воды израильтянами здесь примерно в шесть раз выше, чем для палестинцев, хотя они и имеют общие источники.

Польза сотрудничества для человеческого развития

Успешное сотрудничество в области управления совместными водными ресурсами может принести пользу на многих уровнях. Кроме того, что снижается потенциал конфликтов, оно может способствовать улучшению качества воды, росту благосостояния и созданию условий для более широкой кооперации.

Опыт говорит нам о потенциальных выгодах сотрудничества и цене, которую придется платить за конфликт. Страны Европейского союза за счет сотрудничества значительно улучшили качество своих водных ресурсов, создав тем самым лучшие условия для промышленности, здоровья людей и простых потребителей. На юге Африки совместные программы в области инфраструктуры дали заметные прибыли Лесото и способствовали улучшению качества воды в Южной Африке. Бразилия и Парагвай выиграли от совместных действий в области получения электроэнергии. Напротив, страны Центральной Азии платят немалую цену за слабую кооперацию, теряя в области энергетики и орошаемого земледелия.

Несмотря на пессимизм тех, кто опасается войн за водные ресурсы, такого рода конфликты всегда были не правилом, а исключением. За последние 50 лет было зафиксировано 39 конфликтов на этой почве, и большинство из них оказывались лишь мелкими стыч-

ками. За то же время было заключено не менее 200 договоров о водных ресурсах. Некоторые из них, такие как Договор о бассейне Инда между Индией и Пакистаном, действовали даже во времена вооруженных конфликтов.

Несмотря на отсутствие столкновений, сотрудничество очень часто пребывало в зачаточном состоянии. По большей части оно ограничивалось областью технического управления течениями и волюметрическими показателями. Некоторые его формы – такие как Инициатива по бассейну Нила – меняют привычную картину. Прогресс на этом пути сдерживается недостаточными полномочиями участников, слабостью соответствующих учреждений и недофинансированием. Во всех этих областях более широкое международное участие может иметь существенное значение.

* * *

Вода объединяет все стороны жизни человека. Во все времена управление водными ресурсами бросало людям и правительствам серьезные технические и политические вызовы. История управления этими ресурсами стала историей человеческой изобретательности и непостоянства. От акведуков Древнего Рима до крупнейших общественных работ в Европе и США XIX в. получение чистой воды всегда стимулировало развитие новых технологий. В то же время, неочищенная вода и плохая канализация влекут за собой гибель большего числа жизней, чем любое другое явление, а в развивающихся странах это и до сих пор так.

Управление водными ресурсами для поддержания жизни имеет долгую историю. С момента зарождения цивилизации в долине Инда и в Месопотамии управление водными ресурсами как источником производства сопровождалось созданием сложнейшей инфраструктуры, которая в то же время сдерживала разрушительный потенциал воды. Уязвимость людей в случае неудач в этой области или изменений гидрологических циклов сопровождалась упадком целых цивилизаций, гибелью сельского хозяйства и деградацией окружающей среды. Столкнувшись с угрозой изменения климата и нехваткой водных ресурсов, человечество в XXI в. столкнулось, быть может, с одним из самых серьезных вызовов в своей истории.

Цели ООН в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ) – это набор конкретизированных по времени глобальных задач, направленных на преодоление крайней нищеты и расширение пространства человеческой свободы. Не являясь простым перечнем целевых показателей, которые должны быть достигнуты до 2015 г., они воплощают в себе масштабную концепцию общих для всего человечества приоритетов развития. Эта концепция базируется на понимании простой истины: нищета и вопиющее неравенство возможностей не являются неизбежными условиями человеческого существования, но представляют собой вполне поправимую беду, которая унижает всех нас и угрожает всеобщей безопасности и процветанию.

Комплексные целевые показатели, включенные в ЦРДТ, касаются взаимосвязанных аспектов развития человечества, таких, как борьба с крайней нищетой, равенство полов, здоровье, образование и окружающая среда. Каждый из них находится в сложной за-

висимости от других. Устойчивый прогресс в любой отдельно взятой области в решающей степени зависит от темпов продвижения во всех остальных сферах. Отсутствие позитивных изменений в какой-либо области может затормозить решение весьма широкого спектра задач. Это со всей очевидностью прослеживается на примере водоснабжения и канализации. Без решительного продвижения вперед в этой области многие страны не смогут достигнуть ЦРДТ. Подобный результат, отнимающий у миллионов бедняков возможность вырваться из нищеты, ухудшающий их состояние здоровья и ограничивающий жизненный выбор, способствовал бы сохранению и укоренению глубокого неравенства в масштабах стран и между странами. Хотя процессы развития человека и не ограничиваются ЦРДТ, данный набор целевых показателей служит полезным инструментом, позволяющим понять взаимосвязь прогресса в различных областях и осознать жизненную важность проблем водоснабжения и канализации.

Наименование Цели	Почему правительства должны действовать	Как правительства должны действовать
Цель 1 <i>Искоренение крайней нищеты и голода</i>	<ul style="list-style-type: none"> Отсутствие чистой воды и нормальной канализации – одна из главных причин нищеты и недоедаания. Каждый пятый житель развивающихся стран – т. е. 1,1 млрд чел. не имеет доступа к улучшенным источникам водоснабжения. Каждый второй – 2,6 млрд чел. – лишен доступа к удовлетворительной системе канализации. Болезни и ущерб для производительности в развивающихся странах, связанные с проблемами водоснабжения и канализации, приводят к потере до 2% ВВП, а в странах Африки к югу от Сахары – до 5%; это превышает объем международной помощи, получаемой регионом. Во многих беднейших странах лишь 25% бедных домохозяйств располагает водопроводом, в то время как среди богатых – 85%. Беднейшие домохозяйства платят за воду в 10 раз больше, чем обеспеченные. Вода – жизненно важный производственный ресурс для мелких фермеров, которые составляют до половины мирового населения, живущего менее чем на 1 долл. в день. Растущее стремление перенаправить воду из сельского хозяйства в промышленное производство грозит привести к росту нищеты в сельскохозяйственных районах. 	<ul style="list-style-type: none"> Для того, чтобы сделать проблемы воды и канализации основой национальных и международной стратегии по достижению ЦРДТ, необходимо: Рассматривать доступ к воде в качестве одного из прав человека и создавать юридическую базу для постепенного осуществления этого права, гарантирующего человеку не менее 20 л чистой воды в день. Увеличить государственные инвестиции в развитие сети водоснабжения в городских районах и улучшение доступа к воде в сельских. Освобождать от платы за водоснабжение беднейшие слои населения, применять перекрестное субсидирование, вкладывать средства в строительство водонапорных башен с тем, чтобы бедность не препятствовала доступу к воде. Стремиться к тому, чтобы домохозяйства не тратили на воду больше 3% своего совокупного дохода. При управлении элементами системы водоснабжения обеспечивать эффективность, соблюдение справедливости и подотчетности по отношению к беднейшим слоям населения. Осуществлять мероприятия, сочетающие устойчивость и справедливость в управлении водоснабжением в сельском хозяйстве. Поддерживать развитие технологий водоснабжения при ирригации, выгодных для бедных слоев населения.
Цель 2 <i>Достижение всеобщего начального образования</i>	<ul style="list-style-type: none"> Сбор и транспортировка воды на большие расстояния отравляет от школы миллионы девочек, обрекая их на безграмотность и отсутствие достойной перспективы в жизни. Связанные с качеством воды болезни, такие, как диарея, оборачиваются каждый год потерей 443 млн учебных дней, что равно продолжительности целого учебного года для всех семилетних учеников в Эфиопии и резко снижает потенциал системы образования. Ненадлежащее качество воды и канализации в школах многих стран представляет угрозу для здоровья детей. Отсутствие надлежащей канализации и воды в школах – одна из главных причин отказа девочек от образования. Передающиеся с водой и плохой канализацией инфекции сдерживают потенциал образования более чем для 150 млн детей на планете. 	<ul style="list-style-type: none"> Увязать усилия по обеспечению всеобщего начального образования с политической обеспеченности всех без исключения школ водой и канализацией должного качества с отдельными помещениями для девочек. Сделать вопросы гигиены частью школьной программы с тем, чтобы обеспечить учеников информацией о том, как снизить риск для здоровья, и превратить учащихся в проводников здорового образа жизни в быту. Разработать государственные программы здравоохранения для школ и муниципальных образований с целью профилактики и борьбы с инфекциями, передающимися с водой низкого качества.

(продолжение на с. 36)

Наименование Цели	Почему правительства должны действовать	Как правительства должны действовать
Цель 3 Обеспечение равенства полов и расширения возможностей женщин	<ul style="list-style-type: none"> • Нехватка воды и плохая канализация увековечивают неравенство полов и угнетенное положение женщин. • На женщинах лежит основная ответственность за обеспечение хозяйства водой, на что ей нередко приходится тратить до 4 ч в день. Это одна из главных причин отсутствия у женщин времени. • Время, которое женщины тратят на лечение детских болезней, связанных с плохим качеством воды, уменьшает для них возможности производительного труда. • Отсутствие адекватной канализации воспринимается миллионами женщин как унижение и источник неуверенности в себе. • Во многих странах на женщинах лежит основная ответственность за питание, однако они имеют ограниченные права на пользование водой. 	<ul style="list-style-type: none"> • Поставить проблему равенства полов в вопросах водоснабжения и канализации в центр национальных стратегий по борьбе с бедностью. • Разрабатывать законодательные нормы, обеспечивающие представительство женщин в комитетах по водоснабжению и иных органах. • Поддерживать кампании по обеспечению населения канализацией, в ходе которых предоставлять женщинам более широкие возможности участия в принятии финансовых решений и распределении домашних доходов. • Пересмотреть законодательство, касающееся прав собственности, работы систем искусственного орошения и ассоциаций потребителей воды с целью обеспечить равные права женщин в этой области.
Цель 4 Сокращение детской смертности	<ul style="list-style-type: none"> • Загрязненная вода и плохая канализация являются главной причиной огромного большинства из 1,8 млн ежегодных смертей детей от диареи — около 5 тыс. каждый день — и стоят на втором месте среди причин детской смертности вообще. • Доступ к чистой воде и надлежащей канализации может снизить почти на 50% вероятность смерти ребенка. • Вызываемая загрязненной водой диарея считается одной из главных убийц детей, унося в пять раз больше жизней, чем ВИЧ/СПИД. • Чистая вода и надлежащая канализация являются одними из важнейших мер предупреждения детской смертности: достижение поставленной программой цели по воде и канализации даже на самом базовом уровне спасет в следующем десятилетии 1 млн детей; всеобщее обеспечение указанными благами способно спасти уже 2 млн жизней. • Переносимые с водой инфекции увековечивают и углубляют существующее неравенство, поскольку дети в бедных семьях в 3–4 раза больше рискуют умереть от них, чем дети из обеспеченных семей. 	<ul style="list-style-type: none"> • Считать детскую смертность от плохой воды и канализации приоритетной национальной проблемой и нарушением основных прав человека. • Привлекать и использовать международную помощь в профилактике и лечении диареи. • Обеспечить тесную координацию усилий по борьбе с детской смертностью и обеспечению населения водой и канализацией. • Сделать нужды беднейших слоев населения приоритетом в области инвестиций и создания систем водоснабжения и канализации. • Подчеркнуть в Документах стратегии по сокращению бедности тесную связь между проблемами водоснабжения и детской смертностью. • Ежегодно публиковать данные о детской смертности, связанной с недостатками водоснабжения и канализации.
Цель 5 Улучшение здоровья женщин-матерей	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение водой и канализацией должного качества снижает вероятность болезней и недугов — анемии, нехватки витаминов, трахомы, — которые подрывают здоровье матерей и часто ведут к смерти. 	<ul style="list-style-type: none"> • Считать вопросы водоснабжения и канализации основными в политике обеспечения равенства полов. • Наделять женщин правами при решении вопросов водоснабжения и канализации в домашнем хозяйстве, а также на местном и национальном уровнях.
Цель 6 Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченный доступ к воде и канализации препятствует соблюдению правил гигиены и подвергает людей, живущих с ВИЧ/СПИДом, дополнительному риску инфекции. • ВИЧ-инфицированные матери нуждаются в чистой питьевой воде для приготовления искусственного молока. • Достижение целевых показателей ЦРДТ в области водоснабжения и канализации может уменьшить расходы здравоохранения на лечение инфекционных болезней на 1,7 млрд долл., что позволит выделить дополнительные средства на лечение ВИЧ/СПИДа. • Плохая канализация способствует распространению малярии, которая уносит около 1,3 млн жизней в год, из которых 90% — дети в возрасте до пяти лет. 	<ul style="list-style-type: none"> • Включить вопросы водоснабжения и канализации в национальные стратегии по борьбе с малярией и улучшить условия жизни больных ВИЧ/СПИДом. • Обеспечить домохозяйствам с больными ВИЧ/СПИДом доступ к водоснабжению в объеме не менее 50 л воды в день. • Осуществлять инвестиции в развитие систем канализации, что позволит сократить распространение комаров и мух.

Наименование Цели	Почему правительства должны действовать	Как правительства должны действовать
<p>Цель 7 Обеспечение экологической устойчивости Сократить наполовину к 2015 году процент населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и канализации</p>	<ul style="list-style-type: none"> • В случае, если при сохранении нынешних тенденций развития целевой показатель ЦРДТ по сокращению вдвое численности населения людей без должного доступа к воде и канализации не будет достигнут, от этого пострадают в сфере водоснабжения 234 млн чел., а в сфере канализации – 430 млн. • Странам Африки к югу от Сахары потребуется к 2015 году увеличить количество ежегодных подключений к канализации с 7 до 28 млн. • Медленный прогресс в решении вопросов водоснабжения и канализации сдерживает продвижение вперед на других направлениях. 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать комплекс мер, позволяющих воплотить ЦРДТ в практические мероприятия. • Возглавить на международном и национальном уровнях борьбу за устранение двойного дефицита водоснабжения и канализации. • В дополнение к ЦРДТ бороться за сокращение вдвое диспропорций в охвате системами водоснабжения и канализации между беднейшими и богатыми 20% домохозяйств. • Наделить независимые органы правом требовать отчета от компаний – поставщиков услуг об эффективности обслуживания беднейших слоев населения.
<p>Остановить потерю экологических ресурсов</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Хищническая эксплуатация водных ресурсов создает растущую угрозу развитию человечества, порождая дефицит ресурсов, с которым столкнутся следующие поколения. • Численность населения, проживающего в странах, страдающих от водного стресса, возрастет с сегодняшних 700 млн до 3 млрд в 2025 г. • Более 1,4 млрд чел. проживает сегодня в бассейнах рек, где забор воды превышает возможности ее естественного восполнения, что приводит к пересыханию рек и истощению подземных вод. • Проблематичность доступа к водным ресурсам, связанная с изменениями климата, к 2080 г. поставит под угрозу голода дополнительно 75–125 млн чел., а в странах к югу от Сахары приведет к спаду на 25% производства основных продуктов питания. • Истощение подземных вод создает серьезную угрозу сельскохозяйственному производству, продовольственной безопасности и выживанию людей в Азии и на Ближнем Востоке. 	<ul style="list-style-type: none"> • Рассматривать воду как ценный природный ресурс, а не как даровой продукт, который можно использовать, не заботясь о сбалансированности окружающей среды. • Упорядочить национальные системы отчетности с целью определения истинных экономических потерь от истощения водных ресурсов. • Разработать скоординированную политику в области управления водными ресурсами, ограничивающую использование воды рамками устойчивого воспроизводства окружающей среды. • Проводить политику, стимулирующую сбережение воды и ограничивающую субсидии, которые поощряют бесхозяйственное использование водных ресурсов. • Обеспечивать исполнение норм Киотского протокола, ограничивающего выбросы углекислого газа стабилизационным порогом в 450 частей на 1 млн, развивать чистые технологии производства и создать в этой сфере скоординированную систему норм и правил для всех стран к 2012 г. • Разработать национальные стратегии адаптации к изменениям климата и увеличить помощь на эти цели.
<p>Цель 8 Развивать глобальное партнерство в целях развития</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Не существует глобальной системы партнерства в области водных ресурсов и канализации, а многочисленные конференции на высоком уровне не смогли обеспечить включение этих проблем в повестку дня международного сообщества. • Многие национальные правительства не смогли разработать политику финансирования в данной области. • Проблемы водных ресурсов и канализации не представлены должным образом в Документах стратегии сокращения бедности. • Многие страны с высоким уровнем детской смертности от диареи тратят менее 0,5% ВВП на развитие водоснабжения и канализации, т. е. сумму, несопоставимую с их затратами на вооружение. • Богатые страны не смогли придать вопросам использования водных ресурсов и канализации должную значимость в программах международной помощи, а выделяемые на решение этих проблем средства сократились в реальном выражении, составляя в настоящее время всего 4% всех финансовых потоков. • Международная помощь в области сельского хозяйства сократилась на треть с начала 1990-х гг. – с 12 до 3,5% всего ее объема. 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработать на мировом уровне план возрождения политической активности в области водных ресурсов и канализации, поставить эти проблемы на повестку дня Большой восьмерки, мобилизовать ресурсы и поддерживать программы национального планирования. • Разработать национальные планы, связывающие положения ЦРДТ с внутренним среднесрочным финансированием и политикой борьбы против неравенства. • В рамках процесса децентрализации наделить местные органы власти и общины должными полномочиями и достаточным финансированием, учитывая, что не менее 1% ВВП должно направляться на решение вопросов водоснабжения и канализации. • К 2010 г. довести увеличение объема международной помощи на решение вопросов водоснабжения и канализации до 3,6–4 млрд долл. ежегодно, включая дополнительную сумму 2 млрд долл. на помощь странам Африки к югу от Сахары. • К 2010 г. увеличить помощь сельскому хозяйству с 3 млрд до 10 млрд долл. ежегодно, уделяя особое внимание проблемам водных ресурсов.

Состояние развития человека

«Основная цель развития общества, – писал Махбуб-уль-Хак в первом *«Докладе о развитии человека»* в 1990 г., – создать среду, благоприятствующую тому, чтобы люди могли наслаждаться долгой, здоровой и созидательной жизнью». Шестнадцать лет спустя эта концепция продолжает оказывать мощное воздействие.

Подлинное богатство народов – люди. Эту простую истину иногда забывают. Загипнотизированные подъемами и спадами национального дохода (измеряемого величиной ВВП), мы стремимся поставить знак равенства между человеческим благополучием и материальным благосостоянием. Разумеется, нельзя недооценивать важность экономической стабильности и роста ВВП: оба они имеют фундаментальное значение для устойчивого прогресса человечества, – что становится очевидным на примере многих стран, которые страдают от их отсутствия. Однако самым надежным критерием прогресса служит качество жизни людей. Как полагал Аристотель, «...богатство – это, конечно, не искомое благо, ибо оно... существует ради чего-то другого».¹ Этим «чем-то другим» является возможность людей реализовать свой потенциал человеческого существа. Реальная возможность означает наличие реального выбора, который возникает, когда человек имеет достаточный доход, образование, хорошее здоровье и живет в стране, где нет тирании. По выражению Амартии Сена: «Развитие общества можно представить себе... как процесс расширения реальных человеческих свобод».

За последние десятилетия во всем мире происходил невиданный прежде рост материального благосостояния и процветания. В то же время этот рост был очень неравномерным, и многие люди не смогли воспользоваться его результатами. Массовая нищета, глубоко укоренившееся неравенство и отсутствие политических прав и полномочий приводят к тому, что значительная часть населения Земли не обладает реальной свободой выбора. Более того, ВВП до сих пор измеряется без учета разрушения окружающей среды и истощения природных ресурсов.

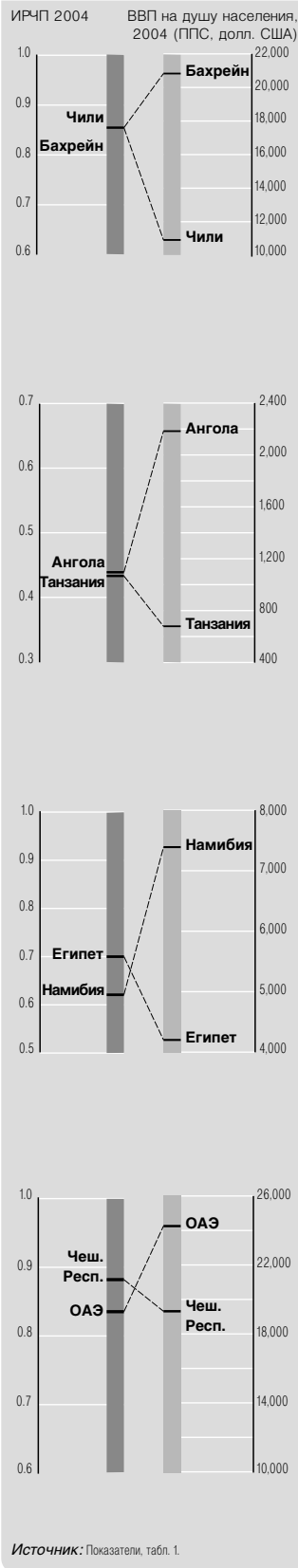
Индекс развития человеческого потенциала

Ежегодно, начиная с 1990 г., в этом Докладе публикуется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), который выходит за рамки ВВП и построен на более широком определении благосостояния. ИРЧП передает сложную трехмерную картину развития человека. Он оценивает возможность долгой и здоровой жизни (измеряется показателем средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении), получения образования (измеряется уровнем грамотности взрослого населения и охвата населения начальным, средним и высшим образованием) и поддержания достойного жизненного уровня (измеряется показателем дохода по паритету покупательной способности – ППС). Индекс ни в коем случае не является всеобъемлющим мерилем развития человека. В частности, в него не входят такие важные индикаторы, как соблюдение прав человека, демократических свобод и социального равенства. Но чем он действительно является, так это увеличительным стеклом, позволяющим увидеть прогресс развития человека и многообразную взаимосвязь между доходом и благосостоянием.

В нынешнем году ИРЧП, рассчитанный по состоянию на 2004 г., отчетливо свидетельствует об очень значительном разрыве по уровню благосостояния и жизненным возможностям – разрыве, который продолжает разделять наш все более взаимозависимый мир. Президент США Джон Ф. Кеннеди бросил крылатую фразу: «Прилив поднимает все лодки». Но в сфере развития человека приливная волна всеобщего экономического процветания поднимает некоторые лодки быстрее остальных, тогда как другие стремительно идут ко дну. Энтузиасты, которые подчеркивают лишь положительные стороны глобализации, временами перегибают палку. Для описания нового порядка они все в большей степени начинают пользоваться языком «всемирной деревни» (т. е. мирового сообщества, в котором расстояния существенно сократились благодаря использованию электронных средств коммуникации – *Примеч. пер.*). Однако если

Рисунок 1

Доходы и ИРЧП: в некоторых странах дела идут лучше, чем в других



посмотреть на всемирную деревню сквозь призму развития человека, можно заметить, что она поделена на улицы для имущих и неимущих. Поэтому среднестатистический житель Норвегии (страны, занимающей первое место по показателю ИРЧП) и столь же среднестатистический житель такой страны, как Нигер (занимающей последнее место) живут в разных концах всемирной деревни. В Норвегии люди богаче, чем в Нигере, в 40 с лишним раз. Живут они почти вдвое дольше. И имеют практически неограниченную возможность получать начальное, среднее и высшее образование, в то время как в Нигере охват населения образованием составляет лишь 19% населения. Для 31 страны, входящей в категорию государств с низким уровнем развития человека, – в эту группу входит 9% населения земного шара – средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляет 46 лет, что на 32 лет меньше, чем в странах с высоким уровнем развития человека.

Анализ ИРЧП позволяет выделить еще одну стержневую тему, красной нитью проходящую в «Докладе о развитии человека» с момента первой публикации. В среднем значения показателей развития человека колеблются вместе с доходом. И в этом нет ничего удивительного. Очень низкий средний, доход в сочетании с высоким уровнем бедности по доходам ведут к дефициту основных свобод в мире; это лишает людей возможности полноценно питаться, полноценно лечиться или получать образование. ИРЧП отражает положительную связь между доходом, с одной стороны, и здоровьем и образованием, с другой: и жителей более богатых стран, как правило, лучше состояние здоровья и больше возможностей для получения образования. Кроме того, обращает на себя внимание и тот факт, что одни страны гораздо лучше других «конвертируют» богатство в возможности для сохранения здоровья и получения образования.

Рейтинг некоторых стран по показателю ИРЧП значительно ниже, чем по показателю доходов, тогда как в других странах ситуация прямо противоположна. Например, Вьетнам, оставаясь весьма бедной страной, имеет значительно более высокий ИРЧП, чем многие страны, у которых доход на душу населения выше. И наоборот, Бахрейн, где среднедушевой доход почти вдвое выше, чем в Чили, имеет, по сравнению с этой страной, несмотря на наметившийся с недавних пор прогресс, более низкий ИРЧП в связи с отставанием по показателям образования и грамотности. В Танзании (Африка к югу от Сахары) среднедушевой доход в три раза меньше, чем в Анголе. Несмотря на это, ИРЧП у обеих стран

одинаков, что отражает значительный ущерб для развития человека, нанесенный в результате конфликта в Анголе (Рис. 1).

Правительства зачастую рассматривают ИРЧП как инструмент оценки эффективности своей работы, по сравнению с правительствами соседних стран. Конкуренция в сфере развития человека весьма полезна – это здоровое соперничество – если хотите, более здоровое, чем конкуренция по показателю ВВП. Вместе с тем, правительства склонны не замечать более неотложных проблем, включая коренные причины значительного расхождения между положением страны в мировой таблице доходов и в рейтинге ИРЧП. В отдельных случаях, как, например, в странах юга Африки, расхождения такого рода можно объяснить специфическими проблемами (такими, как ВИЧ/СПИД). Для многих стран подобные расхождения могут быть связаны с провалами во внутренней политике создания возможностей в сфере здравоохранения и образования.

Если говорить о верхней части рейтинга, ИРЧП – не столь эффективный измеритель результатов деятельности в межстрановом аспекте. Почти всеобщий охват грамотностью и образованием в сочетании с высокой ожидаемой продолжительности жизни (см. *Техническое примечание 1* в полном тексте Доклада) нейтрализует различия между странами. Но даже в этом случае он высвечивает ряд расхождений между доходом и рейтингом ИРЧП. Например, США, чьи граждане в среднем занимают второе место в мире по благосостоянию после Люксембурга, по показателю ИРЧП стоит на шесть позиций ниже, чем по показателю дохода. Одна из причин этого состоит в том, что средняя ожидаемая продолжительность жизни в США на три года меньше, чем в Швеции, где среднедушевой доход на $1/4$ ниже американского. В то же время в группу стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала входят Чили и Куба, которые по ИРЧП занимают более высокие позиции, чем по уровню доходов.

Как и любой другой показатель, обобщающий данные о различных областях достижений, ИРЧП подвергается постоянным уточнениям в свете сдвигов в национальных системах статистической отчетности. В некоторых случаях эти сдвиги могут влиять на рейтинг страны в положительную или отрицательную сторону, независимо от базовых социально-экономических показателей. Данная проблема имеет место и в отношении ИРЧП этого года. У нескольких стран рейтинг ИРЧП понизился не вследствие ухудшения базовых социально-экономических показателей, а потому что в этих странах изменилась система

отчетности в сфере образования. По определению, данные об охвате школьным образованием, используемые в ИРЧП, не должны включать образование взрослых. Тем не менее, в прошлом приблизительно 32 страны включали образование взрослых в статистические данные об охвате населения школьным образованием. В текущем году эти страны изменили порядок отчетности, чтобы исправить данную несообразность. Предоставляемый ими теперь обновленный набор данных является более однородным и более точным. Однако подобная перемена привела к неблагоприятному для нескольких стран изменению их ИРЧП. К числу таких стран относятся Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Парагвай и Перу. Для Бразилии смещение вниз по шкале ИРЧП – с 63-ей на 69-ю позицию – почти целиком является результатом изменения статистической отчетности, а не какого-то реального ухудшения показателей образования. Аналогичный результат можно видеть и у других стран данной группы.

Тенденции развития человека: ИРЧП и не только

Тенденции развития человека свидетельствуют о многом. Начиная с середины 1970-х гг. величина ИРЧП постепенно росла почти для всех регионов (Рис. 2). В Восточной и Южной Азии после 1990 г. прогресс ускорился. В Центральной и Восточной Европе, а также странах СНГ после катастрофического спада в первой половине 1990-х гг. также произошел решительный поворот, и теперь они восстановили свой прежний, докризисный уровень этого показателя. Исключение, в основном, касается африканских стран к югу от Сахары. После 1990 г. они оказались в состоянии стагнации – частично вследствие экономических провалов, но главным образом из-за убийственного воздействия ВИЧ/СПИДа на продолжительность жизни. Сегодня у 18 стран – т.е. у большинства государств региона – ИРЧП ниже, чем в 1990 г. В настоящее время 21 из 28 стран с низким уровнем развития человека – это государства Африки к югу от Сахары. Тем самым подчеркивается исключительная значимость, которую имеют для достижения Целей ООН в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ) национальные усилия и международные партнерства, направленные на преодоление колоссальной обездоленности, которая досталась в наследство сегодняшней Африке от прошлых времен.

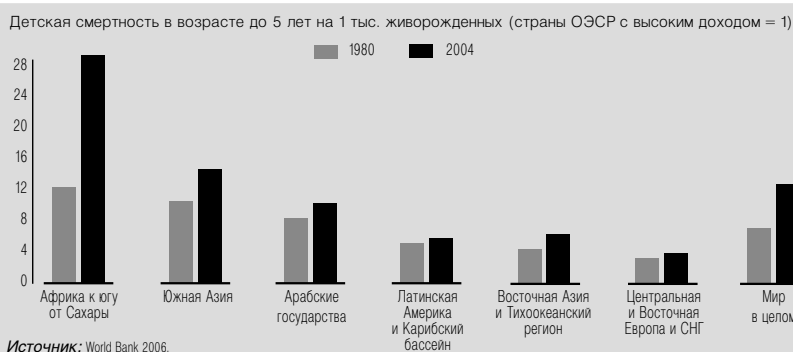
Прогресс развития человека иногда рассматривается как свидетельство сближения между развитым и развивающимся миром. В долгосрочной перспективе такая картина

верна: ведь на протяжении нескольких последних десятилетий показатели развития человека для развивающихся стран неизменно шли в гору. Однако сближение происходит с очень разной скоростью в разных регионах – и к тому же с разных отправных точек. Неравенство в развитии человека все еще велико, причем для значительной группы стран сегодня характерно усиление разрыва. Это можно проиллюстрировать на примере ряда ключевых показателей, лежащих в основе ИРЧП.

Продолжительность жизни

В целом за последние три десятилетия развивающиеся страны приблизились к развитым странам по продолжительности жизни. Средний показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении увеличился в этих странах на девять лет, тогда как в странах с высоким доходом – на семь лет. Исключением вновь является Африка к югу от Сахары. В целом для данного региона ожидаемая продолжительность жизни сегодня ниже, чем 30 лет назад, но это еще не все. В некоторых странах южной части Африки произошел поистине катастрофический откат: на 20 лет в Ботсване, на 16 – в Свазиленде и на 13 лет в Лесото и Замбии. Налицо демографическое движение вспять. Оно превосходит то, что происходило во Франции после Первой мировой войны (см. *Доклад о развитии человека 2005*). Показатель продолжительности жизни ухудшился и по гендерному признаку. В странах Африки к югу от Сахары, доля женщин среди ВИЧ-инфицированного населения непрерывно растет, что в процентном отношении существенно снижает ожидаемую продолжительность жизни женского населения по сравнению с мужским. Профилактика и лечение ВИЧ/СПИДа остается одним из наиболее важных условий восстановления положительной тенденции в развитии человека для большинства стран данного региона (Вставка 1).

Рисунок 2 Глобальные диспропорции в области детской смертности



Пандемия ВИЧ/СПИДа отбросила вспять развитие человека во многих странах. Более 39 млн чел. на планете заражены вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ), который вызывает заболевание СПИДом. Только в 2005 г. от этой болезни умерло 3 млн чел. Сокращение ожидаемой продолжительности жизни стало одним из наиболее заметных результатов воздействия ВИЧ/СПИДа на индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Менее заметны феминизация этого заболевания и ее последствия для гендерного равенства.

В эпицентре кризиса – странах Африки к югу от Сахары – численность инфицированных растет среди женщин намного быстрее, чем среди мужчин (Рис. 1). В настоящее время женщины составляют 57% всего контингента ВИЧ-инфицированных, а в группе девушек и молодых женщин (в возрасте от 15 до 24 лет) вероятность заражения сейчас в три раза выше, чем у мужчин

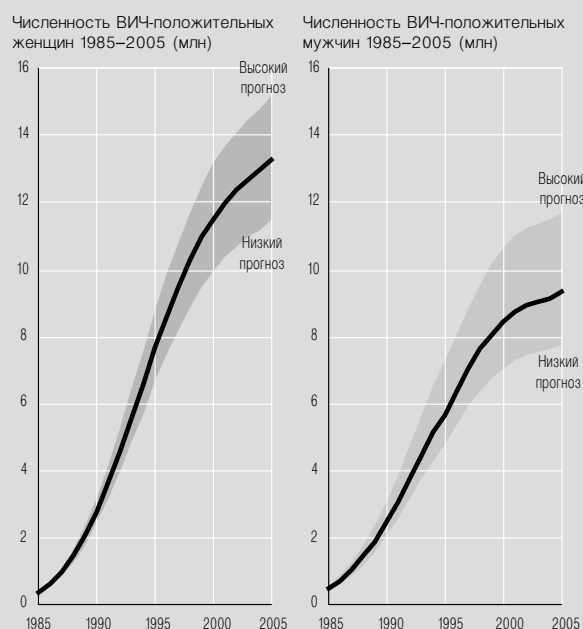
Пандемия оказывает определяющее воздействие на демографическую структуру многих африканских стран. Вероятность подхватить инфекцию – и умереть от нее в более раннем возрасте – у женщин выше. В результате в южной части Африки происходит ухудшение стандартной модели ожидаемой продолжительности жизни для мужчин и для женщин (Рис. 2). При нынешних тенденциях средняя ожидаемая продолжительность жизни в Ботсване, Лесото, Свазиленде и ЮАР в период 2005–2010 гг. для женщин будет на два года меньше, чем для мужчин, тогда как в 1990–1995 гг. она была на 7 лет больше. Отчасти этот гендерный уклон показателя смертности от ВИЧ/СПИДа, может быть объяснен ранними браками или сексуальными связями, которые подвергают повышенному риску молодых женщин и девушек.

Даже если это так, данные по 11 странам, подробно проанализированные в рамках Совместной программы ООН по ВИЧ/СПИДу свидетельствуют о снижении в девяти странах доли лиц, вступавших в половые сношения в возрасте до 15 лет, и повышении процента лиц, использующих презервативы. Данные о лечении также эволюционируют в правильном направлении: пользование антиретровирусными препаратами в странах Африки к югу от Сахары выросло со 100 тыс. чел. в 2003 г. до 810 тыс. чел. в конце 2005 г. И все же, в среднем лишь каждый шестой из 4,7 млн лиц, нуждающихся в лечении, в настоящее время его получает. К тому же этот показатель очень сильно варьируется по странам – от 80 и более процентов в Ботсване до 4% в Анголе. Около четверти всех получающих такое лечение приходится на ЮАР.

Осложняет ли гендерный уклон также и работу по профилактике и лечению? Имеющийся опыт не дает на этот вопрос однозначного ответа. Неравное распределение власти способно затруднить для женщин и девушек проведение профилактических мероприятий, так как они не могут оказывать значительного влияния на принятие решений. Еще одним фактором является неравенство в образовании. Так как школа играет важную роль в медицинском просвещении по проблемам ВИЧ/СПИДа, гендерные диспропорции в ней ставят девочек в невыгодное положение. Что касается лечения, имеющиеся данные не выявляют какого-либо гендерного «перекоса». В Эфиопии и Гане процент женщин, получающих лечение, меньше прогнозного показателя, рассчитанного с учетом темпов распространения заболевания, однако в ЮАР и Танзании доля женщин выше.

Как и мужчины, женщины в странах Африки к югу от Сахары страдают от стигмации, страха, отсутствия лидерства, а также от неравноправного участия в политической жизни, что по сей день сдерживает принятие эффективных мер в отношении ВИЧ/СПИДа во многих странах. Они много выиграют в том случае, если цель, которую выдвигает Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, – обеспечить 10 млн чел. во всем мире антиретровирусным лечением к 2010 г. – будет достигнута. Обязательство группы семи ведущих промышленно развитых стран сделать все возможное для того, чтобы лечение стало общедоступным к 2010 г., представляется важным. В то же время национальные правительства должны поставить задачу решения гендерных проблем и преодоления гендерного неравенства на центральное место при реализации стратегий профилактики и лечения.

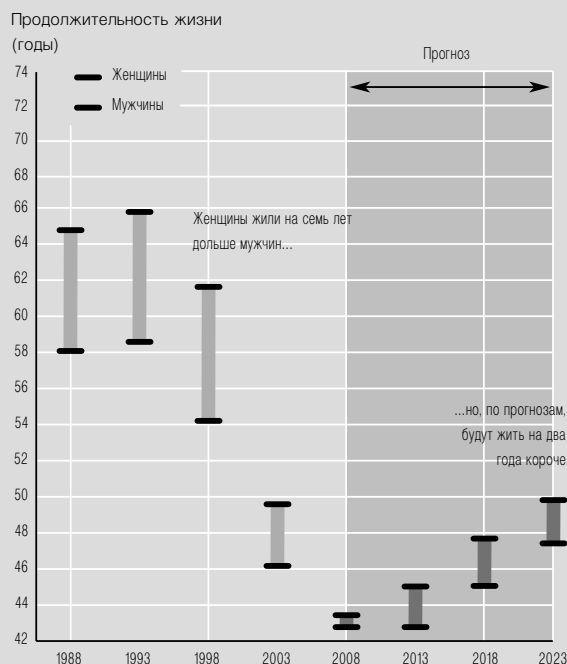
Рисунок 1 Африка к югу от Сахары – гендерный кризис нарастает



Примечание: данные по взрослому населению в возрасте 15 лет и старше.

Источник: UNAIDS 2006.

Рисунок 2 Средняя ожидаемая продолжительность жизни – радикальный гендерный поворот вспять в южной части Африки



Источник: UN 2005b.

Детская смертность

Показатели выживания детей относятся к числу наиболее чутких индикаторов благополучия человека. Здесь также намечился ряд обнадеживающих тенденций. Снижается детская смертность: в 2004 г. смертных случаев стало на 2,1 млн меньше по сравнению с 1990 г. Перспективы выживаемости улучшаются во всех регионах (Рис. 2). И все же 10,8 млн детских смертей, учтенных статистикой в 2004 г., со всей очевидностью свидетельствуют о неравенстве в обладании одной из главных жизненных возможностей – возможностью остаться в живых. Те, кто родился «не на той» улице глобальной деревни, уже с момента рождения несут на себе повышенный риск в отношении перспектив выживания.

Для детей во многих развивающихся странах дифференциал риска возрастает. Уровень детской смертности почти во всех развивающихся регионах увеличивается, если соотносить его с показателем развитых стран. Более того, для большой группы стран темпы снижения детской смертности замедлились. Если бы темпы прогресса, отмеченные в 1980-х гг., устойчиво сохранялись до сегодняшнего дня, то в 2004 г. детских смертей было бы на 1,5 млн меньше. Снижение темпов уменьшения детской смертности имеет негативные последствия для выполнения ЦРДТ. Если эти тенденции сохраняются, то целевой показатель ЦРДТ, предполагающий к 2015 г. общее снижение детской смертности на $\frac{2}{3}$, будет недовыполнен примерно на 4,4 млн смертных случаев. Всего лишь три африканские страны к югу от Сахары, находятся на пути к достижению этой цели.

Уровень детской смертности, возможно, более наглядно, чем любой другой показатель, доказывает, что рост национального дохода не эквивалентен развитию общества. Если судить по показателю роста благосостояния, Индию можно отнести к успешному крылу глобализации: начиная с 1991 г. прирост ВВП составлял там в среднем 6% в год. В то же время годовые темпы снижения детской смертности в стране замедлились с 2,9% в 1980-е гг. до 2,2% начиная с 1990 г. Хотя Индия обогнала Бангладеш по экономическому росту и среднему душевому доходу, Бангладеш обогнала Индию по сокращению детской смертности, с 1990 г. поддерживая темпы снижения на уровне 3,45%. Сравнение детских судеб в Индии и Бангладеш с учетом перспектив выживания свидетельствует об ограниченности показателя благосостояния как измерителя уровня развития человека.

Образование

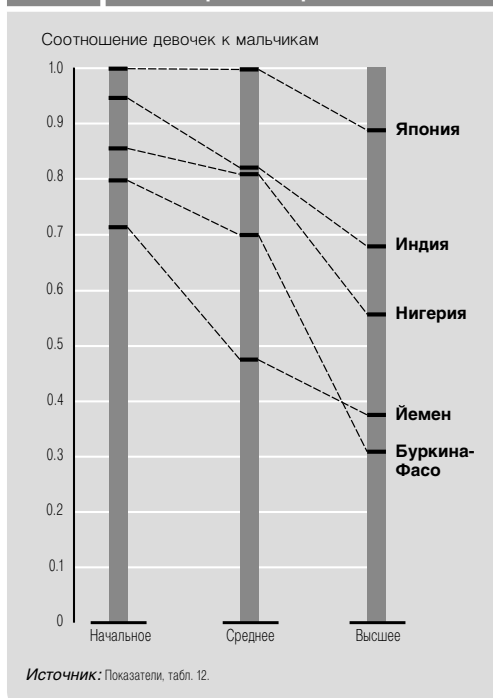
Достижения в области образования имеют решающее значение для развития человека – как сами по себе, так и благодаря их связи со здоровьем, социальной справедливостью и расширением прав и ответственности. Отчет о состоянии дел в этой сфере – из тех, где говорится, что, с одной стороны, стакан наполовину пуст, но, с другой стороны, он наполовину полон. Здесь удалось добиться многого, хотя сохраняется значительный дефицит.

Модели сегодняшней неграмотности – наследие недостатков прошлого в системе образования. Начиная с 1990 г. уровень грамотности среди взрослой части населения планеты вырос с 75 до 82%, а численность неграмотных в мире сократилась на 100 млн чел. А вот в области гендерного равенства успехи оказались не столь заметными. Женщины составляют около $\frac{2}{3}$ от общего числа неграмотных – та же пропорция, что и в 1990-е гг. Коэффициенты чистого охвата начальным образованием выросли во всем развивающемся мире, а гендерное неравенство в охвате образованием во всех регионах. Это хорошая новость. А вот плохая: 115 млн детей школьного возраста в школу не ходят, из них 62 млн – девочки.

Различия в охвате начальным образованием отражают важную сторону прогресса, но всего лишь одну его сторону. В глобальной экономике, основанной на знаниях, хорошее качество начального образования – только первая ступень лестницы, но отнюдь не конечная цель. С этой точки зрения неравенство в распределении возможностей получения образования в мировом масштабе остается удручающим. Среднестатистический ребенок в Буркина-Фасо может надеяться на получение четырехлетнего образования, тогда как в большинстве стран с высоким доходом длительность образования пятнадцать лет. Сегодняшнее колоссальное неравенство в области образования – залог завтрашнего неравенства в уровне благосостояния и здоровья. В ряду важнейших проблем, требующих неотложного решения, отметим следующие:

- *Разрыв между показателями охвата и относительным числом выпускников.* В развивающихся странах почти каждый пятый ребенок выбывает из процесса образования, не закончив начальной школы. Иногда за высокими показателями охвата образованием скрываются весьма скромные успехи в преодолении простой неграмотности и развитии навыков количественного мышления. В таких странах, как Малави, Руанда и Чад, менее 40% детей, поступивших в школу, получают образование в полном объеме начальной школы.

Рисунок 3 Гендерная дискриминация преследует девушек в течение всего периода образования



- Низкий процент перехода в среднюю школу и на последующие ступени образования. В богатых странах свыше 80% детей, оканчивающих начальную школу, продолжают обучение в младших классах средней школы. Более половины из них идут в высшие учебные заведения. В странах Африки к югу от Сахары ситуация совершенно иная. Здесь менее половины учащихся переходят из начальной в среднюю школу. В 43 странах чистый коэффициент охвата средним образованием составляет менее 40%, причем 28 таких стран расположены в регионе Африки к югу от Сахары.
- В послена начальной школе высок уровень гендерного неравенства. В то время как разрыв в охвате между девочками и мальчиками сужается, в средней и высшей школе остаются значительные диспропорции (Рис. 3). Они отражают институциональную гендерную дискриминацию по половому признаку, которая ставит женщин в невыгодное положение, ограничивая для них жизненные шансы и уменьшая возможности занятости и получения дохода. Так как существует связь между материнским образованием и здоровьем детей, гендерная дискриминация, помимо всего прочего, тормозит снижение детской смертности.

«Бедность по доходам» и распределение

Начиная с 1990 г. бедность по доходам снизилась во всех регионах, кроме стран Африки к югу от Сахары. Доля тех, кто живет менее чем на 1 долл. в день, в целом по планете снизилась с 28% до 21%, оставляя за чертой бедности более 1 млрд чел. Быстрый экономический рост в Китае и Индии оказался самым мощным мотором снижения бедности по доходам. Лишь Африка к югу от Сахары остается единственным регионом, где наблюдается рост как относительной бедности, так и абсолютного числа бедняков. Там около 300 млн чел. – почти половина населения региона – живет менее чем на 1 долл. в день.

В то время как в целом мир движется по пути достижения поставленной цели – к 2015 г. снизить вдвое крайнюю бедность по доходам, – страны Африки к югу от Сахары сошли с дистанции – как, впрочем, и многие страны в других регионах. Данные говорят о том, что в 2015 г. до цели не дойдут примерно 380 млн чел. Столь высокие уровни бедности во все более процветающей глобальной экономике отражают диспропорцию между накопленным в мире богатством и малой долей дохода, достигающей бедняков:

- На беднейшие 20% населения планеты – тех, кто живет менее чем на 1 долл. в день, – приходится 1,5% мирового дохода. На беднейшие 40% населения – тех, кто живет на 2 долл. в день, – приходится 5% мирового дохода.
- Девять из десяти человек в богатых странах – члена Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) входят в верхние 20% по шкале распределения мирового дохода. На другом конце этой шкалы каждый второй житель стран Африки к югу от Сахары относится к беднейшим 20% населения планеты, причем доля этих стран в нижних 20% населения мира за период с 1980 г. более чем удвоилась (достигнув 36%).
- В общемировом масштабе средний доход на душу населения составляет 5 533 долл. в год (с учетом ППС), однако 80% населения планеты имеет доход ниже этого среднего уровня. Глобальное неравенство проявляется в значительном разрыве между средним и медианным доходами (в 2000 г. – 1 700 долл.).
- Пятьсот самых богатых людей планеты имеют доход более 100 млрд долл. (без учета оценки их имущества). Эта величина превышает совокупный доход 416 млн беднейших землян. Накопление богатства в верхней части шкалы распределения мирового

дохода впечатляет сильнее, чем снижение бедности у подножия этого распределения. В Докладе о мировом богатстве 2004, подготовленном компанией Merrill Lynch, указывается, что совокупная финансовая стоимость активов 7,7 млн «самых дорогостоящих индивидов» в 2003 г. составила 28 трлн долл., а к 2008 г. предполагается ее рост до 41 трлн долл.

Глобализация вызвала подъем бесконечных споров о том, в какую сторону развиваются тенденции распределения мирового богатства. При этом временами из поля зрения ускользают глубина неравенства и потенциал социальной справедливости, способной ускорить снижение бедности. Разрыв между доходами беднейших 20% населения планеты и чертой бедности в 1 долл. в день на человека, в 2003 г., с учетом ППС, составлял приблизительно 300 млрд долл. Эта цифра представляется значительной, но она составляет менее 2% дохода, полученного богатейшими 10% населения. Повышение справедливости в распределении мирового дохода с помощью инклюзивных и широкомасштабных стратегий национального роста, опирающихся на международные действия в форме помощи, торговли и передачи технологии, является одним из ключей к решению задач, стоящих перед человечеством в рамках снижения бедности по доходам в период до 2015 г.

Неравенство и развитие человека

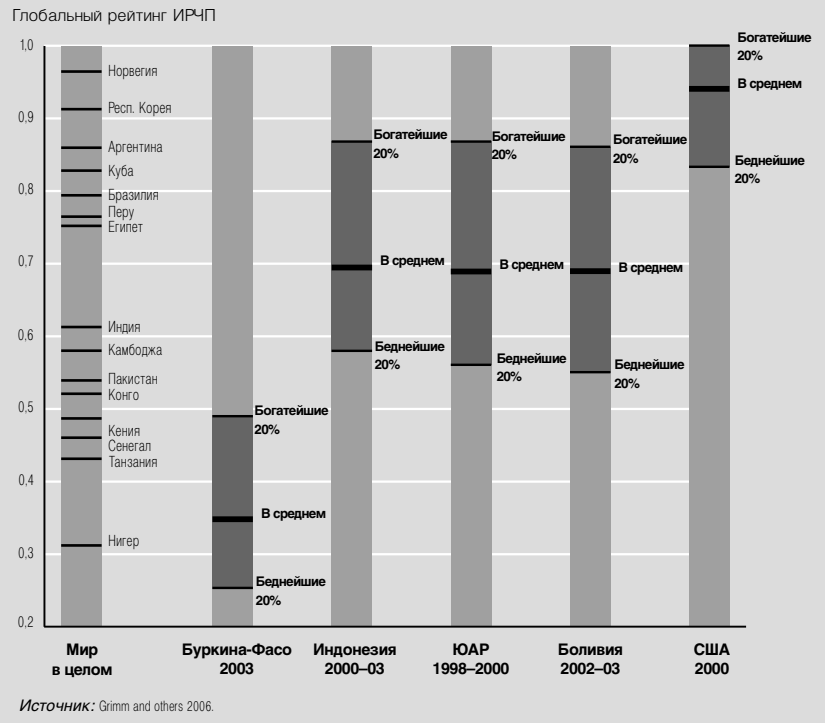
ИРЧП дает моментальный снимок общего положения в сфере развития человека в стране. Однако усредненные цифры способны заслонить собой значительные диспропорции внутри отдельно взятой страны. Неравенство, основанное на размерах дохода, богатстве, гендерной и расовой принадлежности или иных унаследованных неблагоприятных факторах, а также на географическом положении, могут сделать усредненные цифры обманчивым индикатором человеческого благополучия.

Можно ли пользоваться ИРЧП для оценки неравенства в сфере развития человека в рамках отдельно взятой страны? В одном из исследований, положенных в основу Доклада о развитии человека за текущий год, для ответа на этот вопрос была предпринята попытка распределить национальные значения ИРЧП по квинтилям доходов. Работа охватывала 12 развивающихся стран и две развитые – Финляндию и США – и опиралась на достаточный объем данных.

Методика расчета ИРЧП для групп с различным уровнем доходов внутри отдельно взятой страны имеет технические ограничения (см. Техническое примечание 2 в пол-

Рисунок 4

Одна страна, много миров: Индекс развития человеческого потенциала по группам населения с различными доходами



ном тексте Доклада). Исследование бюджета домохозяйства по стандартной методике, а также материалы Программы обследований в области народонаселения и здравоохранения (DHS) позволяют собрать данные для расчета индекса с учетом различных уровней распределения дохода. Однако затруднения при получении исходных данных и последующего их сравнения осложняют вычисление сравнительных показателей для межстранового сопоставления. Дополнительная проблема состоит в том, что данные, необходимые для построения шкалы ИРЧП по уровням дохода, невозможно получить во многих странах с высоким доходом. Несмотря на указанные трудности, построение – на общей базе, позволяющей сравнивать результаты в глобальном масштабе, – рейтингов ИРЧП, основанных на разбивке по группам населения одной страны с градацией по величине их доходов, в принципе, может оказаться мощным инструментом осознания размеров теоретически возможного перераспределения доходов.

ИРЧП, рассчитанный по группам населения с разным уровнем доходов, указывает на вопиющее неравенство в сфере развития человека (Рис. 4). В Буркина-Фасо, на Мадагаскаре и в Замбии величина ИРЧП для богатейших 20% населения вдвое превышает показатель для беднейших 20%. В Боливии, Никарагуа и

ЮАР наблюдается столь же большой разрыв. Диспропорция ИРЧП по доходам между бедными и богатыми в странах с высоким доходом меньше – частично это происходит благодаря тому, что дифференциация по доходам там не столь наглядно переходит в различия по продолжительности жизни и уровню базового образования. Но даже в этом случае, в США выявлены значительные диспропорции в распределении ИРЧП по группам населения с различным уровнем доходов.

Не ограничиваясь ранжированием в пределах одной страны, межстрановые сравнения высвечивают проявления неравенства в сфере развития человека:

- Богатейшие 20% населения в Боливии находятся на уровне, который помещает их в группу с высоким ИРЧП, рядом с Польшей, тогда как беднейшие 20% населения Боливии вынуждены находиться на уровне, сопоставимом со средним значением ИРЧП для Пакистана. Эти две группы отделены друг от друга 98 позициями на глобальной шкале ИРЧП. Для Никарагуа разрыв ИРЧП между богатейшими и беднейшими 20% населения на этой же шкале составляет 87 позиций.
- В ЮАР богатейшие 20% населения находятся по шкале ИРЧП на 101 позицию выше уровня, на котором находятся беднейшие 20% населения страны.
- В Индонезии показатель развития человека для богатейших 20% поднимается от уровня, сопоставимого с Чешской Республикой, а для беднейших 20% опускается до уровня Индии.
- В США (за которыми идет Финляндия) богатейшие 20% населения, несомненно, находятся на вершине достижений развития человека, а вот беднейшая квинтиль в США занимает всего лишь 50-е место в рейтинге ИРЧП.

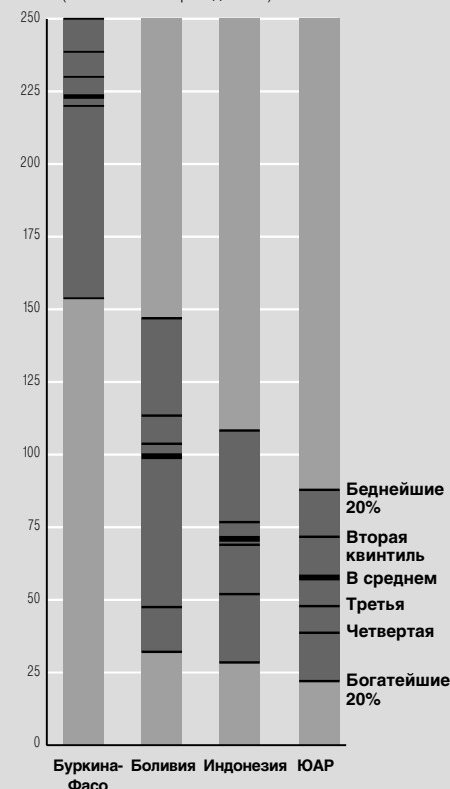
За кулисами неравенства по показателю ИРЧП: детская смертность и образовательные различия

ИРЧП, распределенный по группам доходов, служит совокупным индикатором некоторых важных сторон благосостояния. За ним стоит огромное неравенство жизненных возможностей и ситуаций, связанных с неравенством доходов. Бросить свет на эти явления можно, если обратиться к материалам обследования домохозяйств в ряде стран в ходе подготовки Доклада.

Для детей, родившихся у беднейших 20% населения по шкале распределения доходов в таких странах, как Боливия, Индонезия и

Рисунок 5 **Возможность выживания напрямую связана с богатством**

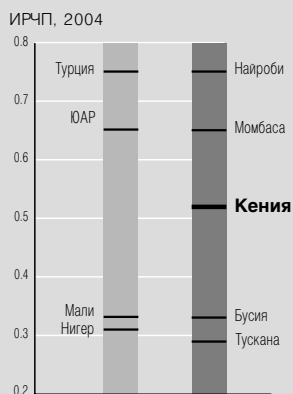
Детская смертность в возрасте до пяти лет, 2004 (на 1 тыс. живорожденных)



Источник: Gwatkin and others 2005.

ЮАР, риск умереть на пятый день жизни вчетверо выше, чем у детей, которые родились у богатейших 20% населения тех же стран (рис. 5). Различается и относительное число выпускников школ, причем гендерное неравенство в этом случае сочетается с диспропорциями по уровню материального благосостояния. Так, в Буркина-Фасо мальчики и девочки, принадлежащие к беднейшим 20% населения по распределению доходов, имеют значительно меньше шансов закончить школу, чем их более ровесники с высоким доходом. В равной степени здесь прослеживается и диспропорция между девочками и мальчиками. Столь большие отличия в реализации жизненных шансов, базирующиеся на унаследованных преимуществах или недостатках, указывают на необходимость проведения такой государственной политики, которая уравнивает жизненные шансы и возможности выбора путем расширения основных свобод.

Помимо моральной недопустимости чрезмерных диспропорций в этих областях, неравенство в значительной мере затрудняет достижение целевого показателя ЦРДТ по снижению детской смертности на две трети.



Источник: UNDP 2005г.

На бедные домохозяйства, где уровень смертности, как правило, в два-три раза превышает средний по стране, приходится непропорционально высокий процент общего показателя детской смертности. В Никарагуа и Перу, например, около 40% детских смертей приходится на беднейшие 20% домохозяйств. Курс на снижение детской смертности среди беднейших слоев населения потенциально способен ускорить достижение целевого показателя ЦРДТ. Впрочем, в большинстве стран неравенство по показателю детской смертности обостряется: смертность среди детей бедняков снижается в среднем вдвое медленнее, чем среди богатых.

Помимо данных о доходах домохозяйств, разбивка ИРЧП по группам населения с различными доходами позволяет выявить проявление неравенства на различных уровнях. Во многих странах такой показатель выявляет заметные различия по регионам. В Кении ИРЧП изменяется от 0,75 в столице Найроби (что почти соответствует ИРЧП Турции) до 0,29 в Туркране, аграрной области на севере страны (Рис. 6). Если бы Туркана была отдельной страной, она просто не попала бы в рейтинг ИРЧП. Этот факт отражал бы засухи, постоянно случающиеся в данном регионе, малую доступность здравоохранения, плохую водную инфраструктуру и высокий уровень недоедания.

Различия в условиях жизни городского и сельского населения влияют на региональные диспропорции. Город Шанхай в Китае в мировом рейтинге ИРЧП стоит на 24-ом месте, опережая Республику Корея или Грецию, в то время как аграрная провинция Гуйчжоу в том же рейтинге стоит вровень с Ботсваной.

В некоторых странах ИРЧП выявляет значительное неравенство в положении этнических и социальных групп населения. Так, например, в Гватемале возможности развития человека сильно ограничены для групп коренного населения. Индейцы племени кекчи в рейтинге ИРЧП стоят на одном уровне с Камеруном и на 32 позиции ниже рейтинга для основного населения страны – испано-индейских метисов ладино, которые по показателю ИРЧП занимают одну ступеньку с Индонезией.

Неравенство доходов

В связи с любым проявлением неравенства возникают важные вопросы, коренящиеся в нормах социальной справедливости и честности, присущих всем общественным формациям. Так как модели распределения доходов напрямую влияют на возможность питаться, сохранять здоровье и получать образование, то неравенство доходов влечет за собой рост неравенства возможностей, а иногда и абсолютную утрату таких возможностей.

Региональные различия по показателю неравенства доходов огромны. Индикатором неравенства служит коэффициент Джини, шкала которого простирается от 0 (полное равенство) до 100 (полное неравенство). Этот показатель находится в диапазоне от 33 для Южной Азии до 57 для Латинской Америки и возрастает до 70 и более для стран Африки к югу от Сахары. Хотя к межрегиональным сравнениям следует относиться с осторожностью, эти выявленные по регионам различия связаны с огромными колебаниями долей дохода, принадлежащего богатейшим и беднейшим 20% населения. Кроме того, они отражают разрыв между среднедушевым и медианным доходами, который увеличивается вместе с ростом неравенства. В такой стране, как Мексика, где неравенство велико, медианный доход составляет всего лишь 51% среднего. Во Вьетнаме, где доходы распределяются более справедливо, медианный доход дотягивает до 77% среднего.

Почему распределение доходов имеет существенное значение для снижения бедности? Если подходить к данному вопросу механистически, темпы снижения бедности по доходам зависят от двух вещей: темпов экономического роста в стране и доли прироста, достигающей бедным. При равенстве остальных параметров, чем больше доля дохода, достигающая бедным, тем успешней страна продвигается на пути трансформации экономического роста в снижение национальной бедности. Если картина распределения доходов останется неизменной, то, экстраполируя нынешние темпы роста национальных до-

ходов на будущее, следует предположить, что Мексике потребуются еще три десятилетия на то, чтобы ее медианное домохозяйство, живущее ныне в бедности, преодолело черту бедности. Если удвоить долю бедных в предстоящем приросте доходов, то этот промежуток времени сократится вдвое. А для Кении он, скорее всего, уменьшится на 17 лет: с 2030 г. до 2013 г. В этом случае страна совершит переход, который мог бы реально приблизить ее к достижению целевого показателя ЦРДТ – снижения вдвое бедности по доходам, что в противном случае окажется недостижимым.

Как показывают приведенные примеры, распределение доходов имеет значение, так как влияет на то, насколько быстро экономический рост трансформируется в снижение бедности (так называемая эластичность бедности к росту). Иными словами, каждый процент экономического роста во Вьетнаме снижает там бедность примерно на 1,5% – это вдвое больше, чем в Мексике, где в аналогичном случае бедность снизится лишь на 0,75%. Хорошей новостью является то, что чрезмерное неравенство не является непреложным фактом нашей жизни. За последние пять лет в Бразилии – стране, где уровень неравенства один из самых высоких в мире, – высокие показатели социально-экономического развития сочетались со снижением неравенства по доходам (коэффициент Джини за это время там снизился с 0,56 до 0,54) и снижением бедности. К тому же, экономический рост способствовал созданию новых рабочих мест и позволил повысить реальную заработную плату. А в рамках масштабной программы социальной поддержки *Bolsa Familia* осуществляются социальные трансферты в пользу 7 млн семей, живущих в условиях чрезвычайной или умеренной бедности. Эти средства идут на улучшение питания, поддержку здоровья и образования, что уже сегодня приносит положительный экономический эффект и служит залогом будущего процветания.

Проблема распределения доходов актуальна не только для развивающихся стран. Как со всей очевидностью следует из

анализа квинтилей ИРЧП по доходам для США, эта проблема важна и для некоторых богатейших государств. За последние четверть века в США разрыв между нижней частью шкалы распределения доходов, с одной стороны, и ее средней и верхней частями, с другой, существенно расширился. В период с 1980 до 2004 г. доход богатейшего 1% домохозяйств (чьи доходы в 2004 г. в среднем составили 721 тыс. долл.) вырос на 135%. За тот же период реальная заработная плата в обрабатывающей промышленности снизилась на 1%. А доля национального дохода, принадлежащая богатейшему 1%, удвоилась, достигнув 16%. Другими словами, плодами роста производительности труда, который явился «мотором» экономического подъема в США, по большей части, воспользовались богатейшие слои общества.

Верно ли, что рост неравенства ограничивает возможности? Один из путей поиска ответа на этот вопрос состоит в том, чтобы измерить влияние заработков родителей на будущие заработки их детей. В странах с низким уровнем неравенства, – таких, как Дания и Норвегия, – величина родительского дохода определяет размер заработка детей примерно на 20%. А вот в США – как и в Великобритании – этот показатель превышает 50%.

В любой стране высокий уровень неравенства доходов и возможностей служит препятствием на пути развития человека. Помимо того, что эти явления крайне неблагоприятно влияют на динамику экономики, тормозя ее рост и сплоченность общества, они еще и ограничивают трансформацию этого роста в общественный прогресс. То же самое происходит и на глобальном уровне, где все более заметный водораздел между имущими и неимущими стал источником недовольства. Одна из центральных задач развития человека на ближайшие десятилетия – снижение терпимости к крайнему неравенству во всех его проявлениях, характерному для процесса глобализации с начала 1990-х гг, и обеспечение того, чтобы приливная волна экономического благополучия расширяла возможности для многих, а не только для привилегированного меньшинства.

Новые издания Отдела по подготовке Доклада о развитии человека

Национальные, субнациональные и региональные Доклады о развитии человека

Подготовка *Докладов о развитии человека* осуществляется также на национальном, субнациональном и региональном уровнях.

Первый национальный *Доклад о развитии человека* вышел в свет в 1992 г.

- С 1992 г. национальными авторскими коллективами более чем в 130 странах при поддержке Программы развития ООН (ПРООН) подготовлено свыше 550 национальных и субнациональных *Докладов о развитии человека*, а также 30 региональных *Докладов о развитии человека*.
- Являясь инструментами просвещения и популяризации, доклады способствуют внедрению концепции развития человека в практику национального диалога посредством руководимых каждой страной и полностью принадлежащих ей процессов консультирования, проведения исследований и составления докладов.
- Статистические данные *Доклада о развитии человека*, нередко публикуемые с разбивкой по полу, этническим группам или городским и сельским районам, помогают выявлять неравенство, измерять прогресс и заранее предупреждать о возможных конфликтах.
- Опираясь на анализ местных перспектив, национальные, субнациональные и региональные *Доклады о развитии человека* способны оказать значительное воздействие на национальные стратегии, включая меры, направленные на достижение Целей ООН в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других приоритетных направлений развития человеческого потенциала.

Подробную информацию о национальных, субнациональных и региональных Докладах о развитии человека, в том числе о базе данных по всем Докладам о развитии человека, см. в Интернете:

- База данных ДРЧ: http://hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm
- Национальные ДРЧ: <http://hdr.undp.org/nhdr/>
- Глобальные сети сотрудничества: <http://hdr.undp.org/nhdr/networks/>
- Пакет раздаточных материалов ДРЧ: <http://hdr.undp.org/nhdr/toolkit/default.html>

Journal of Human Development: Alternative Economies in Action

«Журнал по проблемам развития человека: альтернативные экономики в действии» (на английском языке)

Журнал является форумом для открытого обмена идеями и адресован широкому кругу специалистов — разработчикам политики, ученым, экономистам-практикам.

Информация о подписке: *Journal of Human Development* выходит три раза в год (в марте, июле и ноябре).

Выпускается издательством Taylor and Francis Group Ltd, 4 Park Square, Abingdon, Oxfordshire OX14 4RN, United Kingdom, под торговой маркой Routledge Journals. Статьи предварительно рецензируются.

<http://www.tandf.co.uk/journals>

Темы предыдущих Докладов о развитии человека:

- 2005** Международное сотрудничество на перепутье: Помощь, торговля и безопасность в мире неравенства
- 2004** Культурная свобода в современном многообразном мире
- 2003** Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственная договоренность об избавлении человечества от нищеты
- 2002** Углубление демократии в разобщенном мире
- 2001** Использование новых технологий в интересах развития человека
- 2000** Права человека и развитие человеческого потенциала
- 1999** Глобализация с человеческим лицом
- 1998** Потребление с точки зрения развития человеческого потенциала
- 1997** Развитие человеческого потенциала как средство ликвидации нищеты
- 1996** Экономический рост и развитие человеческого потенциала
- 1995** Положение женщин и развитие человеческого потенциала
- 1994** Новые измерения безопасности человека
- 1993** Участие населения
- 1992** Глобальные измерения развития человеческого потенциала
- 1991** Финансирование развития человеческого потенциала
- 1990** Концепция и измерение человеческого потенциала

Более подробную информацию см. в Интернете по адресу:

<http://hdr.undp.org>



HDR website: <http://hdr.undp.org>

Доклад о развитии человека 2006

На протяжении всей истории вода создавала для человечества больше всего проблем. Источник жизни и природный ресурс, который питает нашу среду обитания и поддерживает материальное существование людей, вода — это также источник риска и уязвимости. Перспективы развития человека в начале XXI столетия поставлены под угрозу углубляющимся глобальным водным кризисом. Развенчивая миф о том, что причиной этого является ограниченность водных ресурсов, Доклад доказывает, что в основе кризиса лежат проблемы бедности, власти и неравенства.

Ежегодно в мире, достигшем невиданного ранее благосостояния, почти 2 миллиона детей умирает, не получив глотка чистой воды и не имея доступа к нормальной канализации. Миллионы женщин и девочек вынуждены часами собирать и носить воду, что ограничивает возможности их жизненного выбора. А распространяемые водным путем инфекционные болезни препятствуют снижению бедности и обеспечению высоких темпов экономического роста в ряде беднейших стран мира.

За пределами домашних хозяйств усиливается конкуренция за снабжение водой как ресурсом производства. В числе симптомов этой конкуренции — разрушение водных экосистем, снижение стока рек и истощение запасов грунтовых вод. В странах обостряются конфликты в сфере водоснабжения, при этом обделенной стороной оказываются беднейшие слои сельского населения. Возрастает и потенциал межгосударственных споров, несмотря на значительные возможности расширения сотрудничества.

Доклад о развитии человека обобщает одну из самых неотложных проблем, стоящих перед человечеством. В Докладе:

- Рассматриваются коренные причины и последствия кризиса, в результате которого 1,1 млрд человек не имеют доступа к безопасной воде, а 2,6 млрд — к средствам канализации.
- Содержится призыв к согласованным мероприятиям по обеспечению всего населения услугами водоснабжения и канализации в рамках национальных стратегий и глобального плана действий.
- Анализируются социальные и экономические силы, действия которых вызывают дефицит воды и маргинализацию беднейших слоев населения в сельском хозяйстве.
- Оценивается масштаб международного сотрудничества в урегулировании пограничных споров в сфере управления водными ресурсами.

Доклад содержит авторские вставки, написанные Гордоном Брауном и Нгози Оконджо-Ивеалой, Президентом Бразилии Луисом Инасиу Лулой да Силва, бывшим Президентом США Дж. Картером и Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном.