



Программа развития Организации Объединенных Наций

Региональное бюро по странам Европы и СНГ

**Оценка региональных рисков в Центральной Азии:
реагирование на угрозы в области водной, энергетической
и продовольственной безопасности**

*Программа развития Организации Объединенных Наций
Региональное бюро по странам Европы и СНГ
Нью-Йорк*

Январь 2009

1, ООН Плаза, Нью-Йорк, NY 10017 Тел.: (212) 906 5777 Факс: (212) 906 6595 www.undp.org/rbec

Содержание

| | |
|--|----|
| <i>I – Краткий обзор</i> | 3 |
| <i>II – Сводное резюме</i> | 6 |
| <i>III – Рекомендации</i> | 13 |
| <i>IV – Рекомендации по неотложным действиям</i> | 20 |
| <i>V – Отсутствие водной, энергетической и продовольственной безопасности: причины и следствия</i> | 21 |
| Общий обзор | 21 |
| Сезонные факторы | 21 |
| Гидрологические тенденции | 25 |
| «Электрический шок» подрывает промышленный рост и энергетическую безопасность населения | 26 |
| Сельскому хозяйству, по-видимому, удалось уцелеть...пока | 27 |
| Необеспеченность продовольствием: обострение хронической проблемы | 29 |
| Структурные факторы: сельское хозяйство и энергетика | 34 |
| <i>VI – Ответные действия правительств и международного сообщества: усвоенные уроки</i> | 42 |
| Введение | 42 |
| Экстренные меры: чрезвычайные призывы ООН | 42 |
| Более долговременные ответные меры: национальные стратегии развития | 45 |
| Начальная стадия восстановления | 46 |
| <i>VII – Библиография</i> | 49 |
| <i>Приложение А – Ответные меры национальных правительств</i> | 56 |
| Краткий обзор | 56 |
| Энергетический сектор: насколько эффективны предпринимаемые меры? | 57 |
| Среднесрочные и долгосрочные меры в сфере развития | 63 |
| Ответные меры национальных правительств: предварительная оценка | 67 |
| <i>Приложение В – Ответные меры международного сообщества</i> | 70 |
| Краткий обзор | 70 |
| Таджикистан: зимний кризис и чрезвычайный призыв | 71 |
| о помощи в феврале/мае 2008 года | 71 |
| Таджикистан: усвоенные уроки | 76 |
| Кыргызская Республика: чрезвычайный призыв о помощи | 81 |

I – Краткий обзор

Беднейшие страны Центральной Азии оказываются особенно уязвимыми в отношении водной, энергетической и продовольственной безопасности. Таджикистан испытал «комплексный кризис» зимой 2008 года, когда необычайно сильные морозы вызвали сбои в системе энергоснабжения страны, нанесли ущерб посевам озимых культур и привели к сокращению поголовья скота. В итоге существенно возросла угроза водной, энергетической и продовольственной безопасности. В дальнейшем кризисное положение усугубилось вследствие повышения мировых цен на продовольствие и возникновения весенне-летней засухи, особенно сильно поразившей южные и восточные области Центральной Азии, а также некоторые части Ферганской долины и районы, прилегающие к дельте Аральского моря. Воздействие кризиса усилилось в связи с тем, что в процессе реагирования на вызванную сильными морозами чрезвычайную ситуацию национальное правительство и гуманитарные организации столкнулись с трудностями, которые тесно переплетаются с хроническими проблемами Таджикистана в сфере развития. В Кыргызской Республике на протяжении 2008 года также все больше ощущалось отсутствие энергетической и продовольственной безопасности.

В июле 2008 года представители международного сообщества встретились в Алматы, чтобы оказать активную помощь правительствам стран Центральной Азии в их усилиях по улучшению управления возникшими рисками и смягчить их негативное воздействие на уязвимые регионы и социальные группы. Наряду с призывами ООН, выпущенными в Кыргызстане и Таджикистане в сентябре-октябре 2008 года, одним из конкретных результатов этой встречи является данный отчет по оценке региональных рисков, профинансированный ПРООН, Министерством по делам международного развития Великобритании (DFID) и АМР США (USAID), которые наряду с Всемирным банком, Японским агентством водных ресурсов, Центром Вулфенсона при Институте Брукингз и многими другими организациями оказали также и нефинансовую поддержку при подготовке отчета¹. Основное внимание отчет уделяет таким вопросам, как:

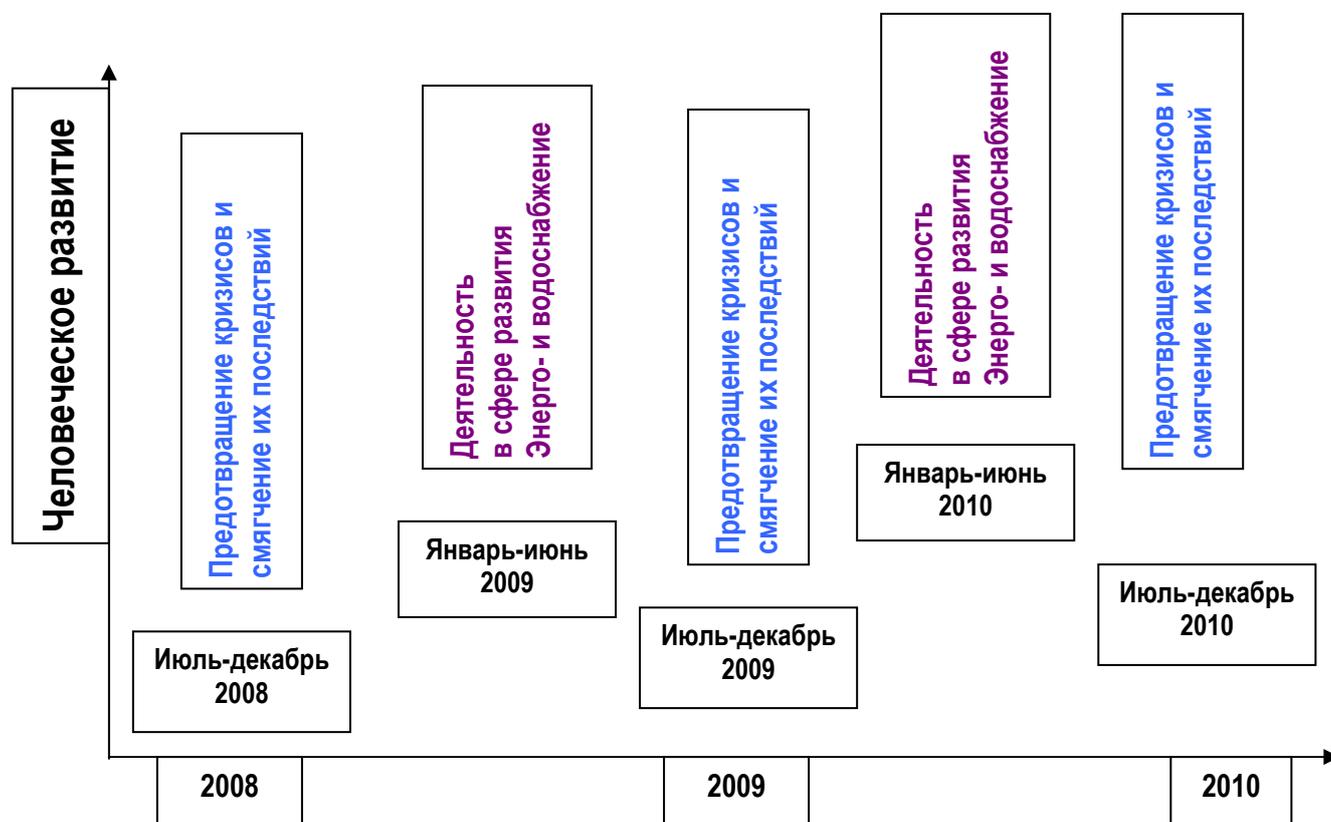
- оценка степени и последствий нестабильности в сфере обеспечения водой, энергией и продовольствием в Таджикистане и Кыргызской Республике зимой 2008-2009 гг.; и
- разработка предложений по повышению уровня готовности правительств и международных организаций оперативно реагировать на эти проблемы.

¹ Большая часть работы по подготовке этого отчета проводилась в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане группой из трех человек: Луиджи де Мартино (консультант, научный сотрудник Института международных отношений и проблем развития в Женеве; Муниса Вахובהва (консультант Программы управления стихийными бедствиями в Душанбе); и Дэвид Галлетт (консультант представительства ПРООН в Бишкеке). Отчет был окончательно доработан при участии руководства Регионального бюро ПРООН по странам Европы и СНГ. Работа осуществлялась при финансовой поддержке ПРООН, DFID и АМР США, а также материальной поддержке ПРООН, Всемирного банка, Японского агентства водных ресурсов, Центра Вулфенсона при Институте Брукингз и многих других организаций. Исследовательская группа хотела бы выразить благодарность всем, кто поддерживал проведение настоящей оценки в Центральной Азии, Нью-Йорке, Братиславе, Женеве и других местах.

В более длительной перспективе снижение уровня водной, энергетической и продовольственной нестабильности в Центральной Азии зависит от:

- перспектив регионального сотрудничества – во время Саммита СНГ в Бишкеке в октябре месяце президенты пяти стран Центральной Азии пообещали принять совместные ответные меры для преодоления существующей в регионе напряженности, обусловленной водно-энергетическими проблемами;
- гидрологических и метеорологических тенденций в регионе, которые складываются под влиянием многих факторов и могут развиваться по самым разным сценариям: с одной стороны, есть надежды на то, что засуха 2008 года станет лишь мимолетным воспоминанием, а с другой, нельзя упускать из виду возможные последствия глобального потепления, вызывающего интенсивное таяние ледников в Центральной Азии;
- сохранения политической и макроэкономической стабильности – особенно, в свете глобального экономического кризиса (который в 2009 году, по всей вероятности, негативно повлияет на объем денежных переводов, поступающих от рабочих-мигрантов,) – как за счет более активного проведения институциональных реформ, особенно, в области энергетики, управления водными ресурсами и сельского хозяйства, так и совершенствования системы государственного управления в целом; и
- развития более эффективных связей между предотвращением стихийных бедствий, гуманитарным реагированием, первоначальным восстановлением и разработкой программ развития на долгосрочную перспективу, особенно, в плане совершенствования механизмов раннего предупреждения и более сложных видов деятельности по повышению готовности к стихийным бедствиям. Большое значение в этом отношении имеет укрепление связей между реагированием на угрозы в области водной, энергетической и продовольственной безопасности с одной стороны, и разработкой и реализацией национальных программ по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и других международных инициатив высокого уровня по снижению уровня рисков, с другой (например, программы по утилизации отходов обогащения урана, разрабатываемые в настоящее время в Кыргызстане).

Минимизация последствий кризиса и развитие – среднесрочная перспектива



Разработка новых механизмов стратегического планирования и координации донорской помощи – программа сокращения бедности в Таджикистане и стратегии развития страны в Кыргызской Республике, а также новых совместных стратегий доноров по оказанию помощи и рамочных программ ООН по оказанию содействия развитию в этих странах – предоставляет правительствам и международному сообществу важные возможности в области реагирования на угрозы в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности в Центральной Азии. Они также открывают перспективы в разработке более эффективных ответных мер по преодолению других рисков, особенно связанных с землетрясениями, наводнениями, оползнями и радиоактивными и прочими опасными отходами. Хотя этот документ не представляет собой плана действий, он должен рассматриваться как призыв к действию и основа для определения конкретных мероприятий на уровне отдельных организаций и учреждений. Такие действия могли бы осуществляться в рамках цикла планирования, который схематически представлен вверху. При соответствующей увязке с донорским мониторингом, эти действия могли бы способствовать совершенствованию механизма управления взаимосвязями между предотвращением стихийных бедствий, оказанием гуманитарной помощи, начальным восстановлением и программной деятельностью в сфере развития.

II – Сводное резюме

Краткий обзор

Оценка региональных рисков в Центральной Азии:

- исследует риски, стоящие перед странами Центральной Азии в связи с возможным углублением и распространением «комплексного кризиса», который имел место в Таджикистане зимой 2008 года и создал угрозы водной, энергетической и продовольственной безопасности;
- рассматривает некоторые вопросы, возникшие в связи с ответными мерами по преодолению данных угроз, предпринятые правительствами и международным сообществом в Таджикистане и Кыргызской Республике; и
- предлагает некоторые предварительные выводы, касающиеся возможного совершенствования механизмов взаимосвязи программ развития и гуманитарной помощи, осуществляемых учреждениями системы ООН и более широким международным сообществом, в контексте кризисных ситуаций, которые потенциально могут перерасти из хронического отсутствия водной, энергетической и продовольственной безопасности в острые чрезвычайные ситуации.

Этот отчет не претендует на то, чтобы оценить все риски, угрожающие устойчивому развитию Центрально-азиатского региона в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Основной акцент в нем делается на угрозы в области энергетической, водной и продовольственной безопасности, существующей в Таджикистане и Кыргызской Республике. Оценка затрагивает другие вопросы и прочие центрально-азиатские страны в тех случаях, когда обсуждаемые здесь риски (т.е. связанные с управлением водными ресурсами или с потоками денежных переводов) имеют трансграничный характер.

Отсутствие водной, энергетической и продовольственной безопасности в Центральной Азии

Чрезвычайно суровая зима 2007-2008 года в Центральной Азии, привела к серьезным сбоям в работе энергосистемы Таджикистана, сокращению урожая озимых культур и поголовья скота. Согласно данным Национального банка Таджикистана, вызванный зимними холодами ущерб достиг 250 миллионов долларов², то есть примерно 7% ВВП в 2007 году. Экономический рост замедлился, и создалась угроза для продовольственной и энергетической безопасности. Несмотря на уже сложившуюся практику ежегодных обращений за донорской помощью, ответные меры, предпринятые в связи с этими событиями правительством Таджикистана, специализированными учреждениями ООН и международным сообществом, не смогли предотвратить ситуацию, при которой миллионы людей в условиях суровой зимы в течение нескольких недель были лишены доступа к теплу и электричеству. Эти проблемы усугублялись ростом цен на

² Источник: Национальный банк Таджикистана (<http://www.nbt.tj/en/?c=44&id=44&a=134>).

продовольствие и энергоносители на мировых рынках, а впоследствии еще и наступлением весенне-летней засухи, поразившей всю территорию Центральной Азии. В свою очередь, засуха привела к еще большему сокращению и без того низкого уровня воды в водохранилищах гидроэлектростанций, генерирующих большую часть электроэнергии, потребляемой в Таджикистане и Кыргызской Республике, и вынужденных работать на пределе возможностей вследствие повышенного спроса на тепло и электроэнергию в зимний период.

Развитие событий во второй половине 2008 года, к сожалению, показало, что опасения относительно возможного повторения и распространения «комплексного кризиса» в Таджикистане были обоснованными. Стало со всей очевидностью ясно, что:

В Таджикистане сохраняется серьезная нестабильность в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности, а в Кыргызстане уже возникли значительные проблемы в этих областях. В частности:

- уровень воды на Токтогульской (Кыргызская Республика) и Нурекской ГЭС (Таджикистан) в течение всего 2008 года был значительно ниже средних многолетних значений. По данным Центра научной информации Межгосударственной комиссии по координации водных ресурсов (МККВ) объем воды в водохранилищах Токтогульской и Нурекской ГЭС в прошлом году был ниже средних показателей прошлых лет примерно на 20% и 9% соответственно. Эти низкие уровни наглядно показывают, насколько важную роль засушливые условия играют в бассейне Аральского моря. Они не только затрудняют производство электроэнергии в зимний период в странах, расположенных в верховьях двух главных рек региона (Таджикистан и Кыргызская Республика), но и порождают неопределенность в отношении доступности поливной воды для орошаемого земледелия в центрально-азиатских странах, расположенных ниже по течению (особенно Узбекистане и Туркменистане) весной и летом 2009 года;
- низкие уровни воды на гидроэлектростанциях Центральной Азии влекут за собой социально-экономические последствия, которые приводят к снижению производства электроэнергии и промышленной продукции и сокращению доступа домохозяйств к теплу и электричеству. Официальные данные за 2008 год показывают, что выработка электроэнергии в Кыргызской Республике упала на 18,5% (11 месяцев), а в Таджикистане - на 8%³. Этот «электрический шок» фактически привел к остановке промышленного роста в обеих странах: в Таджикистане сообщается о снижении объема промышленного производства на 2,5% за 9 месяцев 2008 года; в Кыргызской Республике этот показатель не изменился (если не считать добычу золота)⁴. В обеих странах потребители электроэнергии страдают от запланированных и внеплановых отключений электричества. Тарифы на электричество и воду для домохозяйств и прочих потребителей либо уже существенно возросли, либо такое повышение ожидается в 2009/2010 годах. Несмотря на усилия, направленные на сокращение и упорядочение спроса на электроэнергию, на протяжении 2008 года объем воды на Токтогульской, Нурекской и других гидроэлектростанциях оставался намного

³ Если не указано иначе, все социально-экономические данные, представленные в данном отчете, взяты с официальных сайтов национальных статистических агентств.

⁴ Общий объем промышленного производства в Кыргызской Республике по сообщениям за этот период времени увеличился на 15,2%. Однако это объяснялось увеличением производства на Кумторском золотодобывающего комплекса (где есть свои собственные генераторы). Если не учитывать вклад Кумтора, то промышленное производство в период с января по ноябрь 2008 г., снизилось на 1,2%.

ниже нормальных уровней, и эти тенденции сохраняются и в 2009 году. Кыргызское правительство стремится до окончания зимы предотвратить падение уровня воды в Токтогульском водохранилище до критического уровня – при подобном развитии событий миллионы людей лишились бы доступа к свету и теплу. Возникшие в новом году трудности с заключением соглашения между правительствами Узбекистана и Таджикистана о транзите туркменской электроэнергии через Узбекистан в Таджикистан, привели к прекращению таких поставок в конце января 2009 года и способствовали усилению опасений относительно падения воды в Нурекском водохранилище ниже критического уровня;

- нестабильность водо- и энергоснабжения в 2008 году усугублялась растущей озабоченностью по поводу продовольственной безопасности. Хотя и Таджикистан, и Кыргызская Республика, по-видимому, избежали снижения производства продовольствия в 2008 году, цены на продукты питания (и потребительские товары в целом) в прошлом году резко возросли. В Таджикистане потребительские цены выросли почти на 21% вследствие 26%-го увеличения продовольственных цен. В Кыргызской Республике потребительские цены в 2008 году поднялись на 25%, а продовольственные – на 32%. Хотя физическая доступность пищи в целом не представляет собой проблемы, экономическая доступность продуктов питания вызывает все большую озабоченность. В ходе проведенного Всемирной продовольственной программой в октябре-ноябре 2008 года мониторинга продовольственной безопасности было выявлено, что полтора миллиона человек в Таджикистане не имеют стабильного обеспечения продовольствием, а 650 тысяч человек постоянно испытывают недостаток продуктов питания. Как было установлено в ходе оценки, которая легла в основу срочного экстренного призыва, подготовленного правительством Кыргызской Республики и страновой группой ООН, один миллион человек оказался в уязвимом положении в связи с повышением цен на продовольствие. Опасения относительно возможного повторения засухи 2008 года привели к тому, что Министерство сельского хозяйства США прогнозирует в 2009 году снижение в Таджикистане урожая озимой пшеницы на 25% , а в Туркменистане и Узбекистане – на 3%.

Макроэкономическая неопределенность: Это может показаться несколько удивительным, но, в обеих странах за первые три квартала 2008 года отмечался почти 7-процентный рост ВВП. По-видимому, это объясняется, главным образом, продолжающимся притоком денежных переводов из России – по сравнению с уровнем предыдущего года, их объем за вышеупомянутый период почти удвоился. Спад в промышленности, очевидно, компенсировался ростом сельскохозяйственного производства (расширение посевных площадей, по-видимому, компенсировало снижение урожаев вследствие засухи и нашествия саранчи), а также строительного сектора (отчасти благодаря крупным инвестиционным ассигнованиям на строительство новых гидроэлектростанций) и сектора услуг. Мировые цены на продовольствие и энергию существенно снизились относительно пикового уровня, достигнутого в 2008 году; и хотя потребители не ощутили это в полной мере, годовые темпы роста инфляции в Таджикистане и Кыргызской Республике во второй половине года резко замедлились. По всей видимости в центре внимания вновь оказалось региональное сотрудничество: главы центрально-азиатских государств воспользовались Саммитом СНГ в Бишкеке в октябре прошлого года, чтобы объявить о расширении программы регионального сотрудничества с особым упором на «поддержку гидроэнергетики, поставок горючего и накопления воды в Токтогульском и Нурекском водохранилищах». Отчасти благодаря этим усилиям,

Таджикистан смог увеличить импорт электроэнергии в 2008 году примерно на 18%, ограничив потребление электроэнергии всего на 3%.

С другой стороны, эти тенденции могут не привести к мгновенному облегчению жизни центрально-азиатских домохозяйств, которые находятся в очень затруднительном положении. Во-первых, неразвитая торговая и транспортная инфраструктура региона может лишить живущие в отдаленных районах сообщества доступа к продуктам питания, горючему и прочим товарам первой необходимости даже в тех случаях, когда они в избытке имеются на центральных складах. Более того, глобальный экономический кризис с его негативным влиянием на приток денежных переводов, доходы от экспорта и банковское финансирование из России и Казахстана, а также экспортные цены на золото и алюминий, ставят под сомнение перспективы экономического роста в 2009-2010 годах. За осторожно положительной оценкой, сделанной миссией МВФ в сентябре 2008 года, в середине января последовали тревожные заявления Национального банка Таджикистана, указывающие на то, что положение страны на внешнем рынке существенно ухудшилось в четвертом квартале. Миссии МВФ, работавшие в Бишкеке в июле-августе и октябре 2008 года, подготовили более трезвую оценку экономических перспектив Кыргызской Республики. Правительства обеих стран стремятся получить в 2009 году расширенную поддержку МВФ в рамках Антишокового фонда (Кыргызская Республика) и новой Программы по снижению бедности и содействию экономическому росту (Таджикистан)⁵.

Если в 2009 году существенное ухудшение внешнего экономического положения Таджикистана и Кыргызской Республики будет усугубляться такими факторами, как плохие урожаи вследствие засухи и продолжающиеся перебои с электричеством, то за ним неизбежно последуют и значительные социально-экономические потрясения. Сколь бы многообещающе ни звучало октябрьское соглашение о региональном сотрудничестве, заключенное в Бишкеке, в постсоветский период в Центральной Азии были заключены десятки таких соглашений, но зачастую они так и оставались только на бумаге.

Ответные меры: действия правительств и международного сообщества

При поддержке международного сообщества правительства Таджикистана и Кыргызской Республики приняли программы реагирования на эти угрозы, делающие акцент на энергетической безопасности. Особо следует отметить:

- в Кыргызской Республике плановые отключения электричества были введены в марте 2008 года, отменены в середине июня, а затем вновь введены в августе, когда стало ясно, что к концу лета объем воды на Токтогульской ГЭС не будет восстановлен до запланированного уровня. Седьмого октября было объявлено, что перерывы с подачей электроэнергии в большинстве областей будут продлены до 12 часов в сутки. В Баткенской области электричество будет подаваться только 9 часов в сутки; в Бишкеке гарантируется подача электроэнергии лишь 14 часов в сутки. Дальнейшего сокращения спроса на энергию предполагается добиться за счет закрытия с 25 декабря 2008 года до 1 марта 2009 года школ, использующих электроэнергию для обогрева помещения (в новых школах планируется установить

⁵ В самом начале Отчета МВФ о положении в Кыргызской Республике, подготовленного в декабре 2008 года, отмечается, что «кыргызская экономика испытала ряд внешних потрясений, которые подрывают макроэкономическую стабильность, а также успехи, достигнутые в области снижения бедности, и ухудшают состояние платежного баланса». См. Международный валютный фонд «Кыргызская Республика: просьба о 18-месячной поддержке в рамках Антишокового фонда», страновой отчет МВФ № 08/381; «Республика Таджикистан: первая оценка по программе 2008 г., осуществляемой при мониторинге со стороны сотрудников МВФ», страновой отчет МВФ № 08/382, декабрь 2008 г.

системы угольного отопления). Предполагается также увеличить мощность Бишкекской теплоэлектростанции посредством ее модернизации; на грант в размере 5 миллионов долларов, выделенный Всемирным банком для оказания экстренной помощи в сфере энергоснабжения, предполагается заготовить дополнительное количество топлива;

- сельских районах на всей территории Таджикистана (за исключением Горно-Бадахшанской области) домохозяйства получают электричество (поставляемое энергетической компанией «Барки Тоджик») только 6 часов в сутки. Еще больше ограничивается доступ для других потребителей (коммерческие компании, школы, больницы), у которых нет своих собственных генераторов. И это происходит несмотря на увеличение на 670 мегаватт мощностей ГЭС «Сангтуда-1» – ряд ее агрегатов был введен в строй в январе, июле и ноябре 2008 года. В дополнение к пополнению запасов продовольствия для учреждений здравоохранения, детских садов, интернатов и домов престарелых, антикризисные меры в Таджикистане направлены на восстановление ирригационных и дренажных систем и насосных станций. Были заключены контракты на импорт больших объемов газа (из Туркменистана и Узбекистана) и электроэнергии, поставляемой из Туркменистана через территорию Узбекистана. Однако, хотя энергетическое соглашение позволило Таджикистану существенно увеличить импорт электроэнергии в 2008 году (только в четвертом квартале его объем вырос примерно на 39%), экспорт электроэнергии из Туркменистана через территорию Узбекистана в январе 2009 года был прекращен, поскольку с Узбекистаном не удалось заключить очередной договор о транзите. Следствием приостановки импорта электроэнергии из Туркменистана стало усиленное использование Нурекской ГЭС в энергетическом режиме, что привело к еще большему снижению уровня воды в Нурекском водохранилище и заставило власти Таджикистана ужесточить нормированное распределение электроэнергии в конце января 2009 года;
- в долгосрочной перспективе обе страны предполагают существенно увеличить мощности по производству электроэнергии не только за счет развития гидроэнергетики, но и станций на ископаемом топливе. Введение в строй новых агрегатов ГЭС «Сангтуда-1» на Вашхском каскаде в 2008 году, позволившее увеличить производство электроэнергии в Таджикистане примерно на 10%, служит наглядным подтверждением того, что обе страны делают упор на освоение крупных гидроэнергоресурсов вместо того, чтобы стимулировать эффективное энергопотребление или развитие других направлений возобновляемой энергетики (например, малой гидроэнергетики). Подобные тенденции со всей очевидностью проявляются и в Кыргызской Республике, делающей акцент на увеличении мощностей посредством развития гидроэлектростанций «Камбарата» каскада верхних Нарынских ГЭС. Хотя нынешняя энергетическая напряженность в Центральной Азии усилила стремление правительств искать альтернативные решения и повышать эффективность энергопотребления, остается еще немало вопросов относительно рентабельности подобных инициатив. Кроме того, растущая зависимость от ископаемого топлива также может вступить в серьезное противоречие с необходимостью сокращения в долгосрочной перспективе эмиссии углерода.

К сожалению, меры, предпринятые в энергетическом секторе, не обеспечили подъем уровня воды на Токтогульской и Нурекской ГЭС до средних многолетних значений. Хотя

в 2008 году уровень импорта электроэнергии намного превосходил средние показатели⁶, это не смогло компенсировать снижение производства и потребления электроэнергии для бытовых нужд. Ни одна из двух стран пока еще не вступила на путь реформ, которые были успешно проведены во многих других переходных экономиках и направлены на упорядочение спроса на энергию, а также существенное увеличение ее поставок, и в то же время гарантировали защиту домохозяйств с низкими и средними доходами от вызванных введением повышенных тарифов отрицательных последствий, возникающих вместе с прогрессом в обеспечении долгосрочной энергетической безопасности. Есть риск, что энергетическая напряженность заставит правительства обеих стран существенно поднять тарифы на электроэнергию и воду без проведения сопутствующих мероприятий, необходимых для увеличения запасов энергии и улучшения доступа к энергии для домохозяйств, особенно, бедных. Повышение тарифов без улучшения доступности электроэнергии может привести к существенным инвестициям в дорогие генераторы для коммерческих предприятий и домохозяйств, которые могут их себе позволить, а также к расширенному использованию дров и помета животных для отопления теми, кто не в состоянии приобрести эти системы, что чревато хорошо известными печальными последствиями в виде сведения лесов и проблем для здоровья.

С наступлением зимнего кризиса 2008 года ООН выпустила три воззвания: чрезвычайный призыв о помощи Таджикистану (в феврале 2008 года) и Кыргызской Республике (в декабре 2008 года); а также об оказании продовольственной помощи в Таджикистану в сентябре 2008 года. В обеих странах эти призывы делали упор на продовольственной безопасности, учитывая большое количество необеспеченных продовольствием домохозяйств и относительно мощный потенциал ООН по оказанию гуманитарной помощи (силами ФАО и ВПП). Наиболее важную роль в противодействии кризису в энергетике сыграли мероприятия, проводившиеся правительствами при поддержке Всемирного банка и других доноров, но эти меры осуществлялись преимущественно вне рамок системы гуманитарного реагирования ООН. События 2008 года подчеркивают всю важность повышения эффективности международных механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации и укрепления сотрудничества как внутри гуманитарной системы ООН, так и между соответствующими учреждениями ООН и другими механизмами чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Предварительные выводы

Из приведенного выше анализа вытекают следующие выводы:

- в течение 2008 года в Таджикистане сохранялась серьезная угроза водной, энергетической и продовольственной безопасности, а в Кыргызской Республике эти проблемы усилились. К счастью, это не повлекло за собой общей макроэкономической нестабильности и распространения напряженности по всему региону Центральной Азии. Сохранятся ли эти благоприятные тенденции, особенно, в свете разворачивающегося глобального экономического кризиса и возможного воздействия засухи в 2009 году, покажет время;
- этим странам удалось достичь определенного прогресса в осуществлении национальных антикризисных мер, особенно, в увеличении запасов ископаемого топлива и импорта электроэнергии. Однако есть и очевидные причины для озабоченности, поскольку производство электроэнергии в 2008 году сократилось, и

⁶ Помимо 18%-ного увеличения импорта электроэнергии, отмеченного в Таджикистане в 2008 году, сообщается, что объем импорта угля Кыргызской Республикой за 10 месяцев повысился на 70%.

есть указания на то, что предпринимаемые в Таджикистане меры пока еще не привели к ощутимому улучшению положения школ, больниц и систем водоснабжения;

- наблюдаемый зимой 2008 года в Таджикистане кризис выявил слабые стороны в механизмах чрезвычайного реагирования ООН, которые недостаточно хорошо приспособлены для того, чтобы справляться с гуманитарными проблемами при комплексном кризисе. Трудности, с которыми пришлось столкнуться при попытке интеграции глобальных и национальных механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации, подчеркивают важность гибкого применения глобальных процедур, разработанных в большей степени для преодоления острых гуманитарных катастроф в регионах с тропическим климатом, чем для решения взаимосвязанных хронических проблем развития в сфере водоснабжения и водопользования, энергетики и продовольственной безопасности. Персонал, привлекаемый дополнительно и направляемый для поддержки гуманитарных операций в Центральной Азии, должен состоять из русскоговорящих сотрудников, которые могут находиться там более длительное время, чем в течение стандартного трехмесячного срока. Сотрудников страновой группы ООН необходимо обучать действиям в рамках кластерной системы в самых различных областях – от разгрузки вагонов и грузовиков до ведения учета и представления отчетности по гуманитарным грузам, подготовки проекта призыва о помощи, осуществления доступа к средствам Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации ООН (CERF) и составления отчетов о долгосрочных результатах деятельности по оказанию гуманитарной помощи и начальному восстановлению;
- в то время как для оказания помощи наиболее уязвимым группам населения в зимний период необходимы краткосрочные программы, решения по преодолению кризиса должны вытекать из долгосрочных программ развития. Правительствам и донорам необходимо более тщательно исследовать возможности улучшения координации деятельности в рамках таких механизмов, как UNDAF, JCSS, СРС/НСР, особенно это касается развития взаимосвязей между (потенциальными) мероприятиями по гуманитарному реагированию и содействием развитию в следующих областях:
 - ▶ при разработке и реализации программ в области энергетики и экологии (осуществляемых Всемирным банком, Азиатским банком развития, Европейской комиссией, ПРООН и другими организациями) следует уделять все большее внимание постоянно существующим угрозам в области водной и энергетической безопасности, особенно более активно содействовать развитию производства и потребления возобновляемой энергии; и
 - ▶ долгосрочные программы развития сельских районов должны делать больший акцент на увеличении производственных активов сельских семей (например, скота), не отказывая при этом уязвимым домохозяйствам в продовольственной или финансовой помощи в трудных зимних условиях.
- агентства развития, действующие в Центральной Азии, должны увеличить свой кадровый и иной потенциал, чтобы разрабатывать программы по предотвращению стихийных бедствий как на постоянной основе, так и в экстренном режиме с привлечением дополнительных ресурсов. В регионе особенно ощущается дефицит знаний и навыков в области управления водными ресурсами и санитарии. Примеры

ПРООН, решившей создать в Алматы региональное представительство в Центральной Азии (вслед за Всемирным банком, АМР США, Европейской комиссией и другими специализированными учреждениями ООН) и направлять туда сотрудников своего Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению, должны, по возможности, последовать и другие организации. В качестве альтернативы различные специализированные учреждения могли бы откомандировывать своих сотрудников в единый координационный центр в Центральной Азии для формирования группы антикризисного реагирования;

- хотя наиболее важные элементы реагирования на отсутствие водной, энергетической и продовольственной безопасности в Центральной Азии должны иметь национальный характер, региональный акцент, присутствовавший в работе по подготовке данного доклада, должен сохраниться, чтобы, в числе прочего, обеспечить постоянный мониторинг и раннее предупреждение этих рисков. В этом отношении особое значение имеют такие трансграничные факторы, как потоки денежных переводов от мигрантов, работающих за границей, уровень воды на гидроэлектростанциях регионального значения и возможное влияние глобального экономического кризиса.

III – Рекомендации

Этот раздел ставит своей целью предоставить четкую концептуальную основу действий для правительств и международного сообщества, чтобы помочь национальным правительствам более эффективно реагировать на риски, связанные с комплексным кризисом. Содержащиеся в нем рекомендации, основаны на результатах проведенной оценки возникших прошлой зимой угроз для водной, энергетической и продовольственной безопасности в Таджикистане. Они призваны служить как для решения неотложных проблем (смягчения возможных гуманитарных последствий еще одной потенциально суровой зимы в Центральной Азии), так и выработки средне- и долгосрочных мер по преодолению хронических проблем развития региона. Особое внимание уделяется следующим вопросам:

- улучшение координации внутри системы ООН и международного сообщества в целях укрепления потенциала национальных правительств, чтобы они могли более эффективно реагировать на проблемы в области водной, энергетической и продовольственной безопасности; и
- выявление приемлемых и целесообразных институциональных и программных связей между предотвращением стихийных бедствий, гуманитарным реагированием, начальным восстановлением и более долгосрочными усилиями в сфере развития как внутри, так и между правительствами и международным сообществом.

Для удобства поиска эти рекомендации разбиты по пяти категориям:

- *Информация*: информационная база, требуемая для скорейшей выработки взаимопонимания относительно существования возможности возникновения комплексного кризиса;
- *Координация*: меры по устранению пробелов в координации внутри системы ООН, между системой ООН и многосторонними и двусторонними организациями,

работающими в Центральной Азии, а также между правительствами и международным сообществом;

- *Оперативная деятельность*: оперативные и структурные вопросы, которые помешали международному сообществу быстро и эффективно отреагировать на гуманитарные угрозы, возникшие прошлой зимой в Таджикистане;
- *Секторальные реформы*: реформы, необходимые в области энергетики, сельского хозяйства и других ключевых секторах; и
- *Стратегия*: стратегические рамочные программы правительств в сфере устойчивого развития, предотвращения стихийных бедствий, снижения бедности и координации взаимодействия с донорами.

Информация: работа, начатая в рамках этой оценки, должна продолжаться по следующим направлениям:

- *раннее предупреждение*: В настоящее время в Центральной Азии как международное сообщество, так и правительственные ведомства используют ряд систем раннего предупреждения⁷. Однако эти системы оказались не в состоянии спрогнозировать комплексный кризис, настигший Таджикистан зимой 2008 года, а также подсказать соответствующие превентивные или первоначальные восстановительные меры, которые следовало бы предпринять для преодоления необеспеченности водой, энергией и продовольствием. Среди прочего, эти пробелы отражают большие расхождения между данными, которые эти системы в идеале должны были бы отслеживать (посредством показателей) и общедоступной информацией. Тем не менее, представительство ПРООН в Таджикистане удалось создать простую, но легко управляемую систему раннего предупреждения, которая действует, начиная с сентября 2008 года, и опирается на пять показателей⁸. Возможности для дальнейшего улучшения механизмов раннего предупреждения в Центральной Азии следует изучать в ходе личных встреч, проводимых с организациями и отдельными лицами, отвечающими за эти механизмы, такие встречи следует организовать как можно скорее. При любой возможности, эти системы необходимо связывать с правительственными ведомствами и политическими процессами, особенно теми, что имеют отношения к предотвращению кризисов;
- *более совершенное моделирование связей между гидрологическими тенденциями и развитием Центральной Азии в долгосрочной перспективе*. К примеру, если глобальное потепление ускорит таяние ледников в Центральной Азии (как это, по-видимому, происходит), в долгосрочной перспективе на всей территории региона может существенно усугубиться дефицит воды, энергии и продовольствия. Это также будет иметь серьезные негативные последствия для дальнейшего освоения крупных ресурсов гидроэнергетики в Центральной Азии, которое занимает заметное место в планах развития Таджикистана и Кыргызской Республики. Следует также рассмотреть возможность проведения исследований для установления связей между периодами с высоким и низким уровнем дождевых

⁷ Более подробно о системах раннего предупреждения и предотвращения стихийных бедствий см. <http://www.unisdr.org/ppew/ppew-index.htm>.

⁸ К ним относятся такие показатели, как уровень осадков, объем денежных переводов, цены на продовольствие, производство электроэнергии и уровни воды на Нурекской ГЭС. С любыми вопросами или предложениями просьба обращаться по адресу: react.dushanbe@undp.org.

осадков в Центральной Азии и фазами Эль-Ниньо/Ла-Нинья в Тихом океане⁹;

- *улучшение качества и предоставление большего объема официальных социально-экономических (и, там где это уместно, гидрологических) данных для того, чтобы можно было осуществлять соответствующий мониторинг и оценку ключевых тенденций развития, а также разрабатывать и реализовывать соответствующие меры по начальному восстановлению нормальной жизнедеятельности. Такие улучшения также могли бы заложить основу для совершенствования отчетности специализированных учреждений ООН перед донорами о достигнутых результатах работы по проекту, а также для систематизации и распространения усвоенных уроков.*

Координация: здесь следует делать упор на следующих вопросах:

- *улучшение связей между реагированием правительств на чрезвычайные ситуации/стихийные бедствия и работой гуманитарного сообщества. В связи с тем, что Таджикистану приходится испытывать значительное число природных катастроф¹⁰, следует восстановить министерский статус Комитета по чрезвычайным ситуациям (КЧС); это привело бы правительственную систему управления чрезвычайными ситуациями в соответствие с системами, существующими в соседних странах. В идеале также необходимо уточнить рамки ответственности различных министерств. Председатель Комитета (министр), в силу занимаемой должности, также должен быть заместителем председателя Комиссии по чрезвычайным ситуациям, возглавляемой руководителем правительства. Совместная платформа для координации действий правительства и гуманитарного сообщества (REACT) также должна быть полностью одобрена и утверждена властями Таджикистана. Эти меры имеют критически важное значение для совершенствования координации действий и повышения их согласованности в единой цепочке «предотвращение стихийных бедствий → реагирование на чрезвычайные → ситуации → начальное восстановления нормальной обстановки → содействие развитию», позволяющей лучше удовлетворять потребности правительства и международного сообщества;*
- *совершенствование процесса адаптации кластерного подхода, лежащего в основе механизма реагирования ООН на чрезвычайные ситуации, к решению проблем комплексного кризиса. Хотя введение глобальной кластерной системы в Таджикистане, в конечном счете, оказалось успешным, в процессе ее внедрения пришлось усвоить ряд уроков. Интеграция кластеров с существовавшими ранее процессами в рамках группы REACT подчеркивает важность гибкой адаптации процедур, разработанных в большей степени для реагирования на острые гуманитарные кризисы в условиях тропического климата, чем на преодоление взаимосвязанных хронических проблем развития, вызванных нехваткой воды, энергии и продовольствия. Персонал, дополнительно направляемый на поддержку гуманитарных операций в Центральной Азии, должен владеть русским языком и иметь возможность находиться в регионе дольше стандартного командировочного срока в три месяца. Сотрудники страновой группы ООН должны проходить подготовку по разгрузке вагонов и трейлеров, учету и распределению гуманитарных грузов, составлению призывов и отчетов о долгосрочном*

⁹ К примеру, см. http://www.knmi.nl/research/global_climate/enso/effects/; и http://home.comcast.net/~herbwx/el_nino.html.

¹⁰ Согласно UNDAF на 2004-2009 годы, ежегодно в Таджикистане происходит до 200 стихийных бедствий.

воздействии мероприятий по оказанию гуманитарной помощи и первоначальному восстановлению. В тех областях, где нельзя легко применять кластерный подход (например, в энергетике), необходима соответствующая координация усилий с другими организациями, в том числе с Всемирным банком, в контексте его *Программы управления рисками стихийных бедствий в Центральной Азии и на Кавказе*;

- *содействие разработке совместной программной деятельности* там, где это возможно и желательно, особенно, в рамках системы ООН (т.е. в контексте новых Рамочных программ ООН по оказанию содействия развитию страны (UNDAF), которые будут вскоре разработаны или уже разрабатываются), а также среди более широкого донорского сообщества (т.е. в рамках новых совместных стратегий доноров по оказанию помощи стране (JCSS), которые сегодня разрабатываются). Там, где только возможно и целесообразно, следует стремиться к выработке общих межучрежденческих целей для решения критически важных проблем долговременной уязвимости в сфере энергетической, водной и продовольственной безопасности. Также следует прилагать усилия по обеспечению более тесного рабочего взаимодействия с такими региональными органами ООН, как Международная программа по сокращению стихийных бедствий в Центральной Азии¹¹;
- *усиление присутствия международного сообщества в Таджикистане*. Хотя в стране действуют 15 специализированных учреждений ООН, только пять из них имеют представительства внутри страны, и только два активно осуществляют программы в сельских районах. Поэтому большинство учреждений ООН не имеют возможности в полной мере реализовать свои мандаты в сфере гуманитарной помощи и развития, или оперативно расширить масштабы работы в случае гуманитарного кризиса. События 2008 года показывают, что без существенного увеличения штатов сравнительно небольшая программа ООН в Таджикистане не в состоянии на протяжении многих месяцев осуществлять деятельность по реагированию на чрезвычайную ситуацию, охватывающую целый ряд секторов. Быстрый доступ к дополнительному финансированию необходим для увеличения числа сотрудников. Что же касается других организаций за рамками системы ООН, то Европейская комиссия в декабре 2008 года объявила, что в 2009-2010 годах она удвоит свой бюджет на разработку программ и оказание поддержки Таджикистану – этот пример достоин всяческого подражания;
- *усиление акцента на предотвращении стихийных бедствий и скорейшей нормализации обстановки*. Если рассмотреть континуум «предотвращение стихийных бедствий → гуманитарное реагирование → начальное восстановление → разработка программ развития» то пока что в Таджикистане и Кыргызской Республике на предотвращение стихийных бедствий (например, раннее предупреждение) и начальное восстановление выделялась относительно небольшая часть донорской поддержки, несмотря на то, что хронический характер природных катастроф в обеих странах требует постоянного притока дорогостоящей экстренной помощи. В Таджикистане особенно важное значение в этом отношении может иметь эффективная поддержка разработки и последующей реализации Национального плана подготовки к стихийным бедствиям и

¹¹ См. <http://www.unisdr-wana.org/central-asia/centra-asia.html>.

реагирования на них, а также Программы управления рисками и плана действий (которые должны быть закончены в 2009 году).

Оперативная деятельность: Таджикский опыт, накопленный зимой 2008 года, показывает, что правительствам и международному сообществу следует делать акцент на подготовке кадров в области логистики гуманитарных операций и деятельности по начальному восстановлению. Особенно это касается организации приема из-за границы поездов и самолетов с гуманитарным грузом, внутренних перевозок, отслеживания движения грузов и отчетности, а также хранения (в том числе, на новом складе чрезвычайных запасов ООН в Таджикистане) и вторичного распределения.

Секторальные реформы:

- *поставки энергии: достоинства малой гидроэнергетики.* Как Таджикистан, так и Кыргызская Республика в качестве главного условия долгосрочного развития рассматривают возможности увеличения выработки гидроэлектроэнергии, преимущественно посредством строительства или расширения крупных плотин (например, Рогун и Камбарата). После завершения эти проекты позволят преодолеть дефицит бытовой электроэнергии и приведут к существенному увеличению экспорта энергии. Однако в связи с необходимостью больших капиталовложений и длительным периодом их окупаемости, данные проекты (при условии, что они вообще будут завершены) не смогут решить остро стоящих перед обеими странами краткосрочных или среднесрочных проблем нехватки энергии. Поэтому, по крайней мере, пока не вступят в строй крупные проекты, следует делать упор на менее масштабных и более трудоемких проектах, требующих меньше капиталовложений, имеющих более короткий период отдачи и обеспечивающих большую занятость. Необходимо уделять повышенное внимание развитию микрогидроэнергетики, биогазовых и солнечных установок и других технологий в сфере возобновляемой энергетики, а также на проектах по повышению эффективности энергопотребления (особенно в больницах, школах и других общественных учреждениях) и на поддержании существующей инфраструктуры энергетики – подобная деятельность, с большой долей вероятности, даст положительные результаты в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Также требуется более тесная координация между правительством и международными организациями, занимающимися крупными инфраструктурными проектами (например, Всемирным банком), и теми, кто работает над менее масштабным проектам (Азиатский банк развития, Фонд Ага Хана, ПРООН), чтобы обеспечить сочетание проектов по строительству (или модернизации) крупных плотинных гидроузлов и речных ГЭС с развитием микрогидроэнергетики;
- *система поставок: необходимы более энергичные реформы.* Национальные программы развития в Таджикистане и Кыргызской Республике призывают к частичной либерализации и приватизации в энергетическом секторе, для упорядочения спроса на энергию, внедрения элемента конкуренции в монополизированных отраслях и привлечения средств внутреннего и внешнего финансирования, необходимого для предотвращения обесценивания энергетической инфраструктуры. Роль менее масштабных альтернативных энергетических технологий вряд ли существенно возрастет, если их развитие останется исключительной прерогативой монополий, которые доминируют в национальной энергетике. Необходимо адаптировать правовую и институциональную структуры для поддержки сетей малых производителей

энергии из альтернативных источников;

- *сфера потребления: переквалификация тарифов, счетчики и связь с общественностью.* Международный опыт показывает, что повышение тарифов посредством дифференцирования их по времени, а также введения прогрессивных тарифов (при такой системе крупные потребители платят больше за единицу потребленной энергии, чем малые) может увеличить доходы поставщиков энергии и упорядочить ее потребление, позволяя при этом не перекладывать основную тяжесть повышения тарифов на плечи потребителей с низкими доходами (те же аргументы применимы и в области тарифов на услуги водоснабжения и канализации). Однако чтобы такие меры работали, потребление энергии (воды) должно точно измеряться посредством внедрения унифицированной системы счетчиков. Поэтому следует поощрять быстрое расширение существующих программ по установке счетчиков и поддерживать их, выделяя донорское финансирование. Необходимо также проводить работу с населением - разрабатывать, реализовывать и поддерживать информационные кампании для разъяснения того, как домохозяйства с низкими и средними доходами могут изменить свои привычки, чтобы свести к минимуму негативное воздействие повышения тарифов;
- *сфера потребления: переориентация программ социальной защиты на компенсацию последствий резкого повышения тарифов на воду и электроэнергию.* В Кыргызской Республике и Таджикистане ожидается значительный рост цен на электричество, отопление, воду и коммунальные услуги как неизбежное последствие столь необходимых реформ в секторе энергетики и водоснабжения. Согласно планам правительства в период с 2008-2012 годы домохозяйствам в Кыргызской Республике следует ожидать увеличения тарифов на электроэнергию на 138%. В случае сохранения нынешнего уровня прочих расходов и размеров пенсии, такое повышение привело бы к сокращению реальных доходов пенсионеров примерно на 21%. Заблаговременные усилия по переориентации программ социальной защиты на те группы населения, которые окажутся в наиболее уязвимом положении при резком росте тарифов, могли бы принести большие социальные дивиденды;
- *сельскохозяйственные реформы в целях сокращения нерационального водопользования.* Отход от централизованного контроля над сельскохозяйственным производством, поддерживающим монокультуру хлопка, откроет перед фермерами больше возможностей выбора при принятии решений относительно того, какие культуры сажать и где продавать свою продукцию (и по каким ценам), устраняя барьеры на пути инвестиций в создание водоочистных сооружений, микро ГЭС и альтернативные энерготехнологии. Это может способствовать существенному сокращению чрезвычайно высоких уровней водопотребления в Центральной Азии в расчете на один доллар произведенной сельхозпродукции. Меры по поддержке коммерческого внедрения и распространения систем капельного орошения, сбора дождевой воды и других водосберегающих технологий также будут вносить долгосрочный вклад в решение этой важной задачи.

Стратегия:

- *пересмотр приоритетов стратегических рамочных программ, направленных на решение проблем, связанных с дефицитом воды, энергии и продовольствия.* В то

время как стратегии национального развития обеспечивают реальную основу для действий, они иногда склонны выдавать желаемое за действительное, представляя крупные проекты с большими пробелами в финансировании. Для решения этой проблемы следует научиться четко устанавливать приоритеты. Необходимость сокращения рисков в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности служит хорошей основой для проведения такой приоритизации. Вопросы, связанные с продовольственной, водной и энергетической безопасностью, и реформы по укреплению институтов, управляющих этими секторами, должны занять более заметное место в этих документах. Аналогичным образом, в планах действий в энергетическом секторе, составляемых в Таджикистане и Кыргызской Республике в ответ на постоянный дефицит энергии, редко упоминаются долгосрочные программы. Правительства, страновые группы ООН и международное сообщество должны уделять повышенное внимание достойному освещению вопросов, связанных с водной, энергетической и продовольственной безопасностью, при разработке новых СРС в Кыргызской Республике, новых ССБ в Таджикистане, а также JCSS и UNDAF в обеих странах;

- *особенно следует позаботиться о том, чтобы в новых ССБ/СРС, JCSS и UNDAF делался комплексный акцент на:*
 - ▶ постоянных усилиях по решению проблем, связанных с небезопасностью водой, водой, энергией и продовольствием;
 - ▶ связи между предотвращением стихийных бедствий, гуманитарным реагированием, начальным восстановлением и теми проблемами развития, которые порождают этот дефицит и нестабильность;
 - ▶ установлении соответствующих связей с инструментами национальной политики (в частности, бюджетом, программами секторальных реформ);
 - ▶ выявлении пробелов в финансировании; и
 - ▶ обеспечении доступности приемлемого и координированного финансирования и технической помощи со стороны донорского сообщества.
- Что касается деятельности по начальному восстановлению (промежуточная стадия между экстренным гуманитарным реагированием и разработкой программ в сфере развития), то:
 - ▶ эти мероприятия должны связывать экстренное оказание помощи с программами долгосрочной поддержки сообществ (осуществляемыми правительством и международным сообществом) в области здравоохранения и управления стихийными бедствиями, помогая тем самым устранять корневые причины, лежащие в основе уязвимости к стихийным бедствиям. К примеру, в Таджикистане скорейшему восстановлению нормальной обстановки могло бы способствовать назначение контактных лиц, отвечающих за это направление деятельности, в каждом из секторов/кластеров REACT. В Кыргызской Республике представительство Постоянного резидента-координатора ООН могло бы разместить у себя группу начального восстановления, которая работает совместно

с подразделением, обеспечивающим координацию мер по сокращению стихийных бедствий¹²;

- ▶ разработка программ в области первоначального восстановления должна увязываться с национальными программами и механизмами по управлению стихийными бедствиями и согласовываться с национальным процессом в рамках UNDAF. Она должна делать акцент на развитии потенциала для комплексной деятельности страновой группы ООН, чтобы та могла более эффективно поддерживать постоянного координатора и партнеров из числа национальных правительств в целях оперативного преодоления чрезвычайных ситуаций и гуманитарных катастроф;
- там, где это возможно и целесообразно, следует выработать региональные подходы к проблемам водной, энергетической и продовольственной безопасности.

IV – Рекомендации по неотложным действиям

Чтобы система ООН и международное сообщество не были застигнуты врасплох в том случае, если будущая зима окажется столь же суровой (или даже хуже), необходимо незамедлительно выполнить следующие рекомендации:

Информация /коммуникация: Нужно срочно заключить соглашение относительно того, какой информацией следует регулярно обмениваться между правительствами, специализированными учреждениями ООН, Всемирным банком и другими организациями, активно работающими в Центральной Азии. В связи с этим, ключевыми агентствами и организациями в течение нескольких следующих недель должен быть разработан набор «быстрых и грубых» показателей, своего рода механизм «неотложного раннего предупреждения»¹³. В том случае, если они будут указывать на достаточный уровень риска, может быть принято решение о срочном привлечении дополнительного потенциала¹⁴.

Развитие потенциала: Как специализированные учреждения ООН, так и правительства нуждаются в расширении потенциала в области оказания гуманитарной помощи и

¹² Группы координации мер реагирования на стихийные бедствия была организована в рамках Межминистерской комиссии по стихийным бедствиям. В нее входят представители специализированных учреждений ООН, донорских организаций, движения «Красный крест» и международных и национальных НПО. Цель ее работы заключается в проведении единой политики и реализации общей стратегии при реагировании на чрезвычайные ситуации и принятии решений по вопросам гуманитарной помощи.

¹³ В Таджикистане этот механизм должен строиться на базе системы «Показателей раннего предупреждения» (или согласовываться с ней), которая в настоящее время действует в рамках проекта ПРООН по управлению рисками стихийных бедствий от лица Секретариата REACT.

¹⁴ В рамках ПРООН ссылки на привлечение дополнительного экстренного потенциала относятся либо к компетенции механизма SURGE Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению (BCPR) или же в случае более длительных кризисных ситуаций – к грантовому кризисному механизму BCPR. Постоянный резидент-координатор ООН может запросить до 100 тысяч долларов в рамках этого механизма, который делается доступными в течение 24 часов после запроса; эти средства предназначены для покрытия непосредственных расходов, связанных с координацией мероприятий по раннему восстановлению, оценке и планированию (но не программной деятельностью). Их также можно использовать на орграсходы по размещению группы советников по начальному восстановлению, командированных в представительство постоянного резидента-координатора на срок до шести месяцев

скорейшей нормализации обстановки. Гуманитарные агентства (например, УКГВ ООН, УВКБ), правительства и агентства развития системы ООН должны лучше понимать работу друг друга, чтобы превратить оказание гуманитарной помощи и деятельность по начальному восстановлению в единый непрерывный процесс. Необходимо усилить кластерную систему для лучшего реагирования на национальные нужды в тех ситуациях, где целесообразно ее применение. Реализация гуманитарной реформы в Центральной Азии, осуществляемая УКГВ ООН, должна приобрести более инициативный характер и включать в себя проведение тренингов по таким направлениям, как лидерские качества и обязанности руководителей в кризисной ситуации, кластерный подход, основные инструменты УКГВ ООН, совместный процесс составления обращений и механизмы CERF. В свою очередь, страновые группы ООН должны помочь УКГВ ООН лучше понять как выстроить политику и программную работу, чтобы в координации с правительственными ведомствами обеспечить устойчивое воздействие гуманитарных мер.

V – Отсутствие водной, энергетической и продовольственной безопасности: причины и следствия

Общий обзор

В этом разделе объясняются причины и следствия комплексного кризиса в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности, который разразился в Таджикистане зимой 2008 года, и описывается, как этот кризис частично распространился на Кыргызскую Республику. Показана связь между причинами, приведшими к гуманитарному кризису, – острым дефицитом энергии и продовольствия вследствие холодной зимы и последовавших за ней жарких и сухих весны и лета – и хроническими проблемами развития, предшествовавшими зиме 2008 года. В разделе также представлен перспективный обзор тех трудностей, с которыми придется сталкиваться этим странам зимой 2009 года и позднее.

Сезонные факторы

Холодная зима. Зима 2007-2008 годов в Центральной Азии и, особенно, в Таджикистане была самой холодной за несколько прошедших десятилетий. Необычайно сильные снегопады и низкие температуры, упавшие ниже привычного уровня, привели к нарушению нормальной жизнедеятельности по всей стране – люди, живущие в отдаленных местах фактически оказались в изоляции, а сообщение между городскими центрами было существенно ограничено. По информации Агентства по гидрометеорологии Таджикистана в декабре 2007 года количество снежных осадков превысило многолетние средние данные на 245%¹⁵. В январе 2008 года средние дневные температуры воздуха опустились до -15°C (вместо средних значений от -1°C до 3°C); в сельской местности отмечалось падение температуры до -25°C, а в Душанбе бывали периоды, когда суточные температуры воздуха колебались в диапазоне от -8°C днем до -15°C ночью. Аномально холодная погода продолжалась до конца февраля. (Напротив, зимой 2008-2009 года в Таджикистане в целом отмечаются температуры в пределах или выше нормы.)

¹⁵ Исключение составляла только Горно-Бадахшанская автономная область (ГБАО), где уровень осадков был ниже нормы.

Карта 1: Верхний бассейн реки Сырдарьи



Большая часть инфраструктуры электро- и водоснабжения Таджикистана не выдержала чрезмерной нагрузки, связанной с зимними холодами и повышенным спросом на тепло и электроэнергию в городах. Seriously пострадали учреждения общественного здравоохранения и образования: наполовину сократилась посещаемость школ¹⁶, так как многие из них были вынуждены закрыться или работать при температурах ниже 0°C. Медицинские учреждения не могли нормально функционировать, «поскольку многие больницы и лечебные центры закрылись или работали ограниченное количество часов в течение дня, а в некоторых случаях выписывали пациентов, в связи с тем, что суровые погодные условия привели к еще большим ограничениям подачи электроэнергии и водопроводной воды» (УКГВ ООН, 2008с). Детские дома, приюты для беспризорных детей и дома престарелых прилагали все возможные усилия, чтобы поддерживать хотя бы минимальный уровень услуг. Сельскохозяйственные активы и запасы (поголовье скота, запасы семян) были уничтожены или понесли серьезный ущерб, что особенно сказалось на положении уязвимых сельских домохозяйств. Кыргызская Республика также пострадала от суровой зимы. Хотя удалось избежать катастрофического ущерба для инфраструктуры, сильные морозы привела к уменьшению притока в Токтогульское водохранилище. В сочетании с большими попусками воды для удовлетворения растущего спроса на тепло и электроэнергию это привело к резкому снижению уровня воды в Токтогульском водохранилище.

¹⁶ Данные представительства ЮНИСЕФ в Таджикистане.

Карта 2: Верхний бассейн реки Амударьи



Жаркая и сухая погода весной и летом. Снижение уровня воды в водохранилищах гидроэлектростанций в результате зимних холодов усугубилось аномально низким уровнем осадков и жаркой погодой весной и летом 2008 года. Данные метеорологического агентства Кыргызской Республики показывают, что в период с октября 2007 по апрель 2008 года уровень осадков был на 50-80% ниже нормы (УКГВ ООН, ЕАВЭ, 2008 г.). Данные метеорологического агентства Таджикистана также свидетельствуют о том, что в 2008 году уровень осадков составил 23-46% от средних многолетних значений. Эти данные в целом согласуются с информацией, представленной Всемирной метеорологической организацией и Министерством сельского хозяйства США¹⁷. Согласно этим источникам, уровень осадков в верхнем бассейне реки Амударьи (Таджикистан и Афганистан) в 2008 году составил лишь 50% от средних показателей за много лет. Более умеренное сокращение осадков (на 25%) отмечалось в верхней части бассейна Сырдарьи (т.е. в западных и южных районах Кыргызской Республики). (Напротив, объем осадков в восточной части Кыргызстана в 2008 году, по-видимому, превысил уровень 2007 года.) Эти тенденции к засухе сопровождались температурами, превышающими средние многолетние показатели, особенно, во втором квартале. В целом во многих южных и восточных районах Центральной Азии, а также в некоторых частях Ферганской долины и дельты Аральского моря весна и лето 2008 года были намного жарче и суше, чем обычно.

**Таблица 1: объем речного стока в Таджикистане в 2008 г.
(по сравнению с уровнем 2007 г. и средними многолетними значениями)**

| Река | Средний показатель (куб. м/секунду) | | | Показатель 2008 г. по сравнению с уровнем (%): | |
|------|-------------------------------------|--------|-----------------------------|--|-----------------------------|
| | Январь – сентябрь 2008 г. | 2007г. | Средний многолетний уровень | 2007 г. | Средний многолетний уровень |
| | | | | | |

¹⁷ См. www.pecad.fas.usda.gov/cropexplorer.

| | | | | | |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Гунд | 80 | 115 | 92 | 69 | 86 |
| Вахш | 364 | 540 | 539 | 67 | 67 |
| Амударья | 257 | 269 | 345 | 95 | 74 |
| Варзоб | 12 | 19 | 236 | 61 | 52 |
| Яхсу | 8 | 7 | 7 | 109 | 109 |
| Кофарнихон | 47 | 72 | 61 | 59 | 75 |
| Сырдарья | 244 | 313 | 323 | 77 | 75 |
| Обихингоу | 236 | 209 | 192 | 112 | 122 |
| Исфара | 10 | 22 | 14 | 45 | 71 |

Источник: Гидрометеорологическая служба Таджикистана

Неудивительно, что такая сухая и жаркая погода привела к уменьшению стока рек, упавшему ниже нормы. Как показывают данные в Таблицах 1 и 2, уровень стока в верховьях Амударьи и Сырдарьи (двух главных речных систем Центральной Азии), протекающих по территории Таджикистана и Кыргызской Республики, в 2008 году был ниже средних многолетних значений.

| <i>Область</i> | <i>В процентах от нормы¹⁹</i> |
|----------------|--|
| Баткенская | 90 |
| Чуйская | 65 |
| Иссык-Кульская | 64-96 |
| Джалалабадская | 50 |
| Нарынская | 50-57 |
| Ошская | 60 |
| Таласская | 56-90 |

Хотя первоначально эти тенденции породили опасения относительно урожая 2008 года, официальные источники из Таджикистана и Кыргызской Республики сообщают о росте сельскохозяйственного производства в 2008 году. По-видимому, этот относительно обнадеживающий результат объясняется постепенным отказом от выращивания хлопка в пользу менее водоемких культур продовольственного назначения и дополнительным расширением площади обрабатываемых земель (чтобы компенсировать снижение урожайности вследствие засухи). Тем не менее, засушливые условия чреваты двумя потенциальными опасностями. Что касается наиболее близких угроз, то засушливая весна и лето, последовавшие за холодной зимой и ростом спроса на электроэнергию, ограничили перспективы гидроэнергетики зимой 2009 года. В более долгосрочной перспективе эти условия могут привести к снижению производства сельскохозяйственной продукции в 2009 году, начиная с сокращения весеннего урожая озимой пшеницы. Особое беспокойство вызывает существование весьма вероятной возможности максимальной эксплуатации Таджикистаном и Кыргызской Республикой, расположенными в верховьях крупнейших рек Центральной Азии, своих (ограниченных) гидроэнергоресурсов для выработки необходимого количества тепла и электроэнергии зимой 2009 года. Наверно, ожидая подобное развитие событий, Министерство сельского хозяйства США

¹⁸ Апасов Р., «Ожидания в сфере физической и экономической доступности продовольствия и цен на продукты питания в Кыргызстане», стр. 2.

¹⁹ Информация основана на данных Метеослужбы Кыргызстана. Нормальный уровень стока рассчитывался на основе средних показателей, собранных за 30 лет.

предсказывает сокращение урожая озимой пшеницы 2008-2009 года на 24-25% в Таджикистане и Туркменистане, а также на 3% в Узбекистане.

Гидрологические тенденции

Бассейн Сырдарьи: Большая часть проблем, вызывающих сегодня озабоченность, связана с Токтогульским водохранилищем и гидроэлектростанцией на реке Нарын (притоке Сырдарьи). Токтогульская ГЭС, ежегодно вырабатывающая 1,2 гигаваатт электроэнергии (см. Таблицу 3), является самой крупной в Центральной Азии. Поскольку полезный объем ее водохранилища (14,5 млрд. куб. м) превышает среднегодовой сток реки Нарын (около 12 млрд. куб. м), Токтогул является водохранилищем многолетнего регулирования. Совместно с четырьмя менее крупными ГЭС Нарынского каскада Токтогульская ГЭС производит 93% электроэнергии, потребляемой в Кыргызской Республике.

| Таблица 3. Токтогульское водохранилище: основные характеристики водотока в январе-марте 2008 г. | | | | | | | | | |
|---|---|---------------|---------------|--------|------|-------|-----|-------|------|
| Основные характеристики²⁰ | | | | | | | | | |
| Площадь водохранилища: 284,3 кв. км | <p>Динамика водотока в Токтогульском водохранилище: январь-март 2008</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Показатель</th> <th>Изменение (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Приток</td> <td>-25%</td> </tr> <tr> <td>Отток</td> <td>28%</td> </tr> <tr> <td>Объем</td> <td>-33%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Средний показатель за первый квартал в процентах по отношению к средним значениям за период 1991-2007 гг. Источник: SIC-CWC, предоставлено Японским агентством водных ресурсов; расчеты ПРООН</p> | Показатель | Изменение (%) | Приток | -25% | Отток | 28% | Объем | -33% |
| Показатель | | Изменение (%) | | | | | | | |
| Приток | | -25% | | | | | | | |
| Отток | | 28% | | | | | | | |
| Объем | | -33% | | | | | | | |
| Проектный уровень наполнения: 900 м (19,5 млрд. куб. м) | | | | | | | | | |
| Мертвый объем водохранилища 837 м (5,5 млрд. куб. м) | | | | | | | | | |
| Полезный объем: 14 млрд. куб. м | | | | | | | | | |
| Максимальный объем гарантированной водоотдачи: оценивается в 90% от уровня водообеспеченности | | | | | | | | | |

Хотя Кыргызской Республики удалось избежать катастрофического ущерба для объектов инфраструктуры зимой 2008 года, следствием холодной погоды стало сокращение стока в Токтогульское водохранилище на фоне повышения спроса на тепло и энергию, что приводило к крупным попускам воды и резкому снижению уровня воды в Токтогуле (см. Таблицу 3 сверху). В то время как приток воды в Токтогульское водохранилище в течение первого квартала 2008 года был примерно на 25% ниже средних многолетних значений января – марта, отток на 28% превышал средние многолетние показатели. В результате объем воды в Токтогуле в этот период оказался на 33% ниже среднего уровня; к концу зимы (в апреле) объем упал примерно на 40% ниже среднего уровня по отношению к месячным показателям 1991-2007 годов. Хотя в абсолютном выражении уровни и объем

²⁰ Информация Масаюки Ширайши, 31 октября 2008 г. (Японское агентство водных ресурсов). Эти показатели основаны на оригинальных данных 1974 г. Они не учитывают процесс отложения наносов, который сокращает рабочий объем водохранилища.

воды впоследствии повысились, дефицит мощности в период повышения сезонных нагрузок составил 35-40% (относительно месячных показателей за предыдущие 17 лет) и сохранялся в течение всей осени.

В случае продолжения этих тенденций, Токтогульское водохранилище будет сработано до «мертвого уровня»²¹ в феврале или марте.²² Ответные меры, принятые правительством Кыргызстана, позволили существенно сократить этот дефицит к концу 2008 года, но сохранялась неопределенность относительно того, сможет ли Токтогульская ГЭС непрерывно вырабатывать электроэнергию в течение всей зимы, даже на сниженном уровне. Как объясняется ниже, усилия правительства в ходе подготовки к зиме 2009 года прежде всего были направлены на то, чтобы не допустить срабатывания Токтогульского водохранилища до «мертвого уровня». Однако даже если худшего сценария удастся избежать, этот дефицит не предвещает ничего хорошего в сфере производства электроэнергии зимой 2009-2010 года, или в плане перспектив орошения в сельскохозяйственных районах, расположенных ниже по течению, особенно в Ферганской долине, но также на севере Таджикистана, в центральной части Узбекистана и на юге Казахстана.

Бассейн Амударьи. Основное водохранилище и гидроэлектростанция Таджикистана находятся в Нуреке на реке Вахш. Как и в случае Токтогула, месячные уровни воды в Нурекском водохранилище в 2008 году были устойчиво ниже соответствующих средних сезонных значений. Хотя этот дефицит и не носит столь серьезного характера как в Токтогуле, он дает основания для определенной озабоченности, особенно в свете решения Узбекистана прекратить в январе 2009 года транзит туркменской электроэнергии в Таджикистан. В качестве ответной меры на изменение ситуации правительство в конце января еще сильнее ужесточило энергопотребление в Таджикистане: по сообщениям прессы с 27 января жители Душанбе будут получать электричество только 15 часов в сутки. Также ожидаются дальнейшие сокращения и в других регионах.

«Электрический шок» подрывает промышленный рост и энергетическую безопасность населения

Низкие уровни воды в водохранилищах привели к снижению промышленного производства и выработки электроэнергии в 2008 году. Заметнее всего «электрический шок» проявляется в Таджикистане, где, согласно официальной статистике, производство электроэнергии упало на 8%. Хотя увеличение импорта электроэнергии в 2008 году на 18% помогло смягчить этот удар, потребление электричества все же снизилось в прошлом году на 3%. Неудивительно, что объем промышленного производства в течение первых трех кварталов 2008 года снизился на 2,5%; предварительные данные указывают на более существенное падение годовых показателей. В Кыргызской Республике сообщалось о сокращении производства электроэнергии на 18,5% в январе-ноябре 2008 года. Поразительно, что объем промышленного производства в Кыргызстане, по имеющимся данным в тот же период вырос на 15,2%. Однако в значительной степени за этими цифрами стоит рост производства на Кумторском золотодобывающем комплексе (на

²¹ «Мертвым» называется уровень водохранилища, при котором невозможна выработка электроэнергии.

²² «Если ограничения на потребление электроэнергии не будут соблюдаться, Кыргызстан должен испытать энергетический кризис в феврале 2009 года», - заявил на пресс-конференции 10 ноября 2008 министр промышленности, энергетики и топливных ресурсов Сапарбек Балкибеков. В качестве причины подобного развития событий приводился низкий уровень воды в Токтогуле. Источник: «Кыргызстан: министр энергетики предупреждает о дефиците электроэнергии этой зимой», *Eurasia Insight*, 11 ноября 2008 года.

долю которого приходится более одной трети промышленного производства), где есть свои собственные генераторы. Если не учитывать продукцию Кумтора, то окажется, что промышленное производство в январе – ноябре 2008 года сократилось на 1,2%.

Недостаточный доступ к теплу и электроэнергии носит хронический характер как в Таджикистане, так и Кыргызской Республике. Однако острая нехватка электроэнергии, которая отмечалась зимой 2008 года в Таджикистане и, по-видимому, сегодня распространяется в Кыргызстане, носит все более острый характер и порождает новые формы социально-экономической обездоленности. В обеих странах потребители электричества страдают от плановых и внеплановых отключений. В Кыргызской Республике плановые отключения были введены в марте 2008 года, отменены в середине июне, а затем вновь введены в августе, когда стало ясно, что объем воды в Токтогуле не сможет достичь планового уровня к концу лета. Седьмого октября было объявлено, что в большинстве областей республики ежедневные отключения будут продлены до 12 часов. Баткенская область будет получать электроэнергию только 9 часов в сутки; в Бишкеке подача электроэнергии гарантирована только в течение 14 часов в сутки. Закрытие школ, использующих электроэнергию для отопления, с 25 декабря до 1 марта 2009 года должно привести к дальнейшему сокращению спроса на электричество; в новых школах предусмотрено устанавливать угольную систему отопления. В сельских районах Таджикистана (за исключением Горно-Бадахшанской области) домохозяйства сегодня ежедневно имеют доступ к электроэнергии (поставляемой компанией «Барки тоджик») только с 3.30 до 7.30 и с 17.30 до 20.00. Доступ еще больше ограничен для других категорий потребителей (коммерческие компании, школы, больницы), в тех случаях, если у них нет своих собственных генераторов. Кроме того, отключения приводят к чрезмерному износу и поломке электрических водяных насосов. Деревни вокруг Бишкека испытывают дефицит водоснабжения и не в состоянии оплатить ремонт оборудования.

Официальная социально-экономическая статистика указывает на то, что основной удар «электрического шока» пришелся, прежде всего, на промышленный сектор. Сообщалось, что за три квартала ВВП повысился на 7,2% в Таджикистане и на 6,6% в Кыргызской Республике. В результате значительного увеличения объема денежных переводов выросли доходы домохозяйств; по данным МВФ приток денежных переводов в Таджикистане в 2008 году вырос на 50% (до 2,7 миллиардов долларов); Статистика Национального банка показывает, что объем денежных переводов в Кыргызскую Республику в первые 9 месяцев 2008 года на 45% превысил показатели предыдущего года. В обеих странах денежные переводы способствовали росту уровня расходов и потребления населения. Данные, представленные на Интернет-сайте Статистической службы СНГ, показывают, что за три квартала 2008 года объем розничной торговли в Кыргызской Республике вырос на 7%, а в Таджикистане – на 4%.

Сельскому хозяйству, по-видимому, удалось уцелеть...пока

Негативные последствия засухи и нашествия саранчи для сельскохозяйственного производства в обеих странах в 2008 году, по-видимому, оказались не очень значительными. В Кыргызской Республике данные за 11 месяцев 2008 года показывают рост урожая зерна на 6%, увеличение производства сырого молока, шерсти и мясных продуктов в пределах 1-3%. Предварительные данные по Таджикистану свидетельствуют о выражаемом двузначными цифрами приросте объема сельскохозяйственного

производства в 2008 году; производство яиц, овощей, молока, картофеля и зерновых, как сообщается, повысилось соответственно на 35%, 8%, 3%, 3% и 1%. Данные по Таджикистану, опубликованные на Интернет-сайте Межгосударственного статистического комитета СНГ в октябре, свидетельствуют о росте производства фруктов, овощей и картофеля на 80%, 13% и 11% по сравнению с показателями 2007 года; 1 октября сообщалось о росте поголовья крупного рогатого скота, овец и коз на 17-18% относительно уровня предыдущего года. Этот рост производства продовольствия сопровождался сокращением производства хлопка на 24% в Таджикистане и примерно на 2% в Кыргызской Республике (за 11 месяцев).

Разумеется, официальная статистика этих (как впрочем и других) стран далеко не всегда совершенна и зачастую не согласуется с данными из других источников. Согласно результатам проведенного в Таджикистане опроса ФАО/ВПП/ЮНИСЕФ 30% фермеров сообщают о потерях скота в результате жестоких холодов зимой 2007-2008 года; 60% сообщают о потере овец или коз; и 54% – домашней птицы²³. Если результаты опроса точны, то эти потери будут иметь большие негативные последствия для продовольственной безопасности наступающей зимой. Аналогичная картина, по всей видимости, должна бы иметь место и в Кыргызской Республике. В сентябре 2008 года Международный центр по содействию повышению плодородия почв и развитию сельского хозяйства (IFDC) через Кыргызский проект содействия развитию средств производства для сельского хозяйства (КАЕД) года провел экспресс-оценку доступности кормов и здоровья скота в преддверие зимы 2008-2009. По результатам оценки было сделано заключение, что ситуация с обеспеченностью кормами в стране хуже обычной. Примерно 20-25% поголовья скота может быть потеряно этой зимой, если не принять соответствующих мер. Засушливые климатические условия, перевыпас и быстрый рост цен на сено привели к тому, что фермеры все чаще оказываются не в состоянии кормить свой скот²⁴. Подобные несоответствия подчеркивают всю важность продолжения усилий по повышению качества официальной статистики.

| Таблица 4: Инфляция продовольственных, потребительских цен в Таджикистане и Кыргызской Республике (в 2007-2008 гг. в %) | | | | |
|--|--------------------|-------------|------------------------------|-------------|
| | <i>Таджикистан</i> | | <i>Кыргызская Республика</i> | |
| | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> |
| Инфляция потребительских цен | 13 | 21 | 10 | 25 |
| Инфляция продовольственных цен | 15 | 26 | 15 | 32 |
| - Кулинарный жир | 51* | 71* | 19 | 50 |
| - Хлеб | 8* | 62* | 26 | 51 |
| - Молоко | 60* | 25* | 18 | 31 |

Среднегодовые показатели.

* Показатели инфляции в Душанбе (Источник: Отчеты по раннему предупреждению представительства ПРООН в Таджикистане)

²³ Согласно опросу ФАО/ВПП/ЮНИСЕФ, проведенному в мае 2008 г., 73% фермеров объясняют потерю скота жестокими зимними холодами (Экстренная оценка продовольственной безопасности в сельских районах Таджикистана, ФАО/ВПП/ЮНИСЕФ, май 2008 г.).

²⁴ АМР США (USAID) и IFDC, «Оперативная оценка ситуации в области обеспеченности скота кормами в Кыргызстане на предстоящую зиму», проект КАЕД, сентябрь 2008 г., стр. 2-3.

Необеспеченность продовольствием: обострение хронической проблемы

По иронии судьбы рост сельскохозяйственного производства очень мало способствовал улучшению продовольственной безопасности. Подстегиваемые высокими мировыми ценами на продовольствие и энергоносители темпы роста потребительских цен в прошлом году превысили 20% (в среднегодовом выражении) как в Таджикистане, так и Кыргызской Республике. Как показывают данные, приведенные в Таблице 4, рост продовольственных цен также ускорился, достигнув 32% в Кыргызской Республике. В результате, несмотря на продолжающийся рост производства продовольствия и увеличение доходов домохозяйств, согласно оценкам ООН, миллионы людей в обеих странах все чаще оказывались не в состоянии купить основные продукты питания.

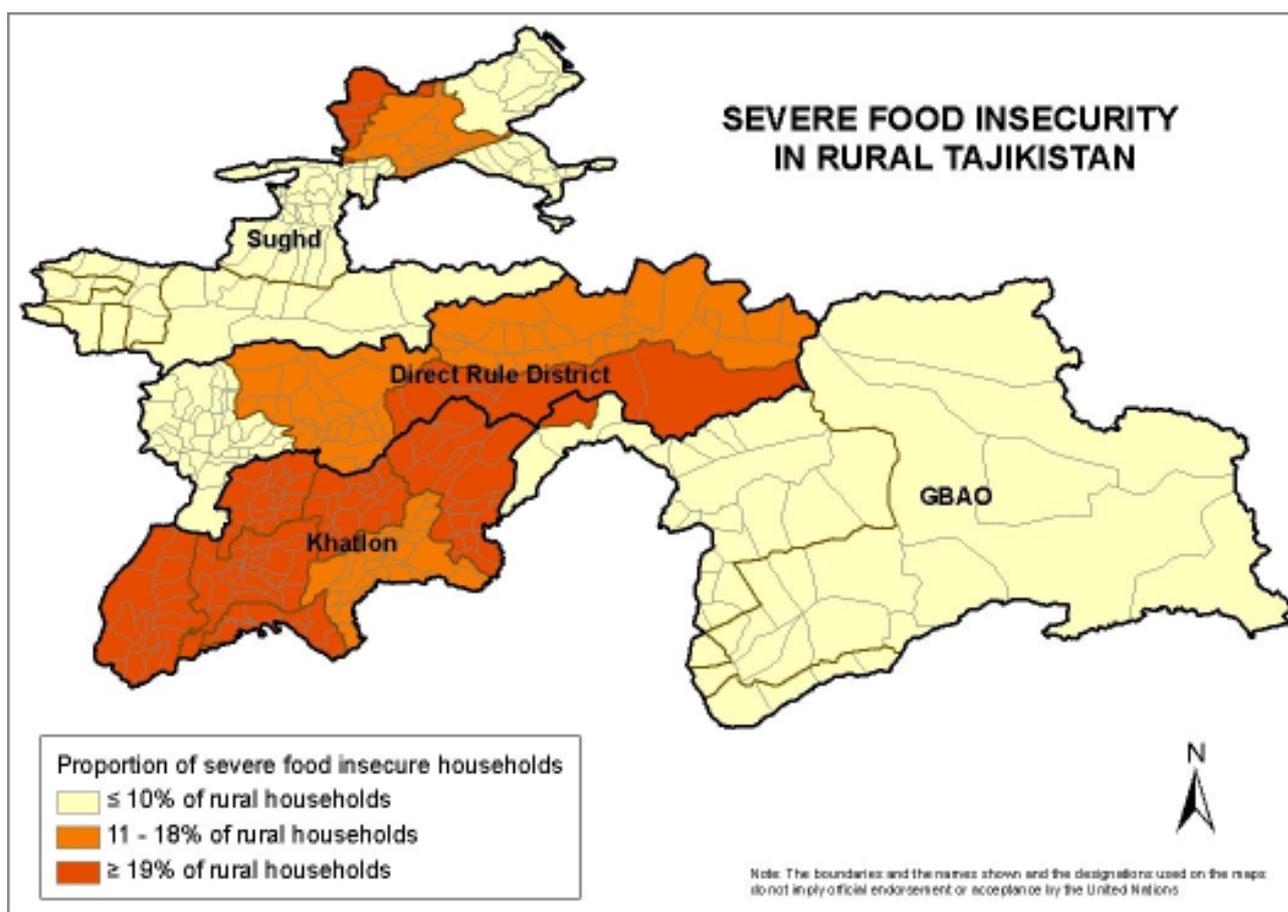
Кто же оказался необеспечен продовольствием? Ответ на этот вопрос, скорее всего, станет более понятен в контексте таких категорий, как абсолютная бедность и обездоленность. Именно такая ситуация наблюдается в Таджикистане и Кыргызской Республике, которые вместе с Узбекистаном являются тремя единственными странами с низким уровнем доходов населения в регионе Европы и СНГ²⁵.

Согласно международно сопоставимым данным Всемирного банка доля населения, живущего в бедности (т.е. ниже порога 2,15 долларов на потребительские расходы, рассчитанного на базе обменного курса по ППС 2000 года) в 2003 году составляла 70% в Кыргызской Республике и 74% в Таджикистане. В сельских районах процент бедного населения был еще выше – соответственно 77% и 76%²⁶. Хотя эти показатели, несомненно, снизились в 2003-2006 годах, вряд ли приходится сомневаться в том, что в обеих странах сохраняется высокий уровень абсолютной бедности, особенно, в сельских районах. Также представляется вероятным, что, несмотря на экономический рост, отмечавшийся в этих странах в 2007-2008 годах, его положительное влияние на бедные слои населения было ослаблено растущими ценами на продукты питания, которые составляют примерно две трети потребительской корзины в обеих странах и поглощают большую часть бюджета бедных домохозяйств. В таких условиях необеспеченность продовольствием приобретает хронический характер, связанный не столько с физическим отсутствием продовольствия, сколько с высокой стоимостью продуктов (относительно уровня доходов бедных домохозяйств).

²⁵ См. <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/OGHIST.xls>

²⁶ Эти данные взяты из работы «Экономический рост, бедность и неравенство: Восточная Европа и страны бывшего Советского Союза», Всемирный банк, Вашингтон, 2005 г.

Карта 3: Сильная нехватка продовольствия в сельских районах Таджикистана



В Таджикистане в ходе оценки ВПП, проведенной весной 2008 года, было выявлено, что городские домохозяйства, которые должны полагаться исключительно на рынки для приобретения продуктов питания (не имеющие доступа к земле, чтобы производить свои собственные продукты) с высокой долей вероятности испытывают нехватку продовольствия. Согласно результатам этого исследования 15% городского населения (200 тысяч человек) страдают от сильной нехватки продовольствия, а еще 22% (300 тысяч человек) испытывают ее в умеренной степени²⁷. Около 33% городского населения (437 тысяч человек) хронически не обеспечены продовольствием. Это домохозяйства, не имеющие ни одного работающего члена семьи, с плохими перспективами получения доходов, отсутствием доступа к кредитам или другим источникам капитала, а также престарелые и/или больные люди²⁸. Города Куянд и Табашар в Сугдской области и в Курган-Тюбе и Сарбанд в Хатлонской области считаются главными городскими очагами продовольственной необеспеченности.

²⁷ Разнообразие рациона тех кто, испытывает *сильную нехватку продовольствия*, можно квалифицировать как «бедное» (т.е. их рацион в основном состоит из хлеба, картофеля, макарон с небольшим количеством масла, сахара и овощей; в него не входят никакие бобовые или продукты животного происхождения). Дети едят дважды в день, а взрослые еще реже. Рацион людей, испытывающих *умеренную необеспеченность продовольствием*, немного лучше, но все же он не позволяет достаточно питаться и влечет за собой риск минеральной и витаминной недостаточности в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Взрослые и дети в этой группе в среднем едят два раза в день (ВПП, Экстренная оценка положения в области продовольственной безопасности, Таджикистан (городские районы), июль 2008 г.

²⁸ Там же.

Согласно результатам оценки ВПП, 34% сельского населения (1,68 миллиона человека) испытывали необеспеченность продовольствием в мае 2008 года; 11% сельских домохозяйств (540 тысяч человек) были отнесены к категории лиц, испытывающих сильную нехватку продовольствия, а 23% процента сельских домохозяйств (1,4 миллиона человек) были подвержены ей в умеренной степени²⁹. Как было установлено, сельские домохозяйства, страдающие от сильной нехватки продовольствия, полагаются на доходы от индивидуальной трудовой деятельности или денежные переводы (30% домохозяйств), на наемную работу в сельском хозяйстве (20%), на пенсии/социальные пособия (15%) и на наемную работу вне агросектора (10%). Многие из вышеперечисленных источников дохода не являются надежными. Почти 40% домохозяйств, испытывающих умеренную продовольственную необеспеченность, полагаются на денежные переводы как главный источник дохода; менее 20% – на индивидуальную трудовую деятельность, 14% – на продажу пшеницы/картофеля и 13% – на наемную работу в сельском хозяйстве. Эта группа, по всей вероятности, получает денежные переводы более регулярно и в большем объеме, чем те, кто испытывают сильную нехватку продовольствия.

Многие из этих проблем присутствуют и в Кыргызской Республике, которая, как и Таджикистан, является чистым импортером продовольствия и в значительной степени зависит от закупок зерна у Казахстана. В своей оценке продовольственной безопасности, проведенной в октябре 2008 года³⁰, ВПП обнаружила, что примерно 1 миллион человек (20% всех домохозяйств) испытывали сильную нехватку продовольствия в первом квартале 2008 года. Еще 16% находились в состоянии умеренной продовольственной необеспеченности (808 тысяч человек, 202 тысячи домохозяйств) и 66% имели нормальное обеспечение продовольствием. Как показано на Карте 4, наиболее сильная нехватка продовольствия отмечалась в Нарынской (38%), Иссык-Кульской (32%), Джалалабадской (28%), Ошской (26%) и Таласской (21%) областях. В отличие от Таджикистана в Кыргызской Республике сильная нехватка продовольствия, по-видимому, шире распространена не в городских, а в сельских районах, поскольку домохозяйства, испытывающие продовольственную необеспеченность, зачастую не имеют доступа к очищенной воде для питья и личной гигиены, канализации и прочим услугам в области санитарии. У них также меньше движимого и недвижимого имущества, в том числе земли. В обеих странах продовольственная необеспеченность порой усугубляется географической удаленностью. Согласно официальным оценкам около 150 тысяч человек (23 тысячи семей)³¹, живущих в отдаленных деревнях Кыргызской Республики, подвергаются рискам, связанным как с социально-экономическими проблемами, так и стихийными бедствиями, особенно, зимой, когда дороги становятся непроходимыми.

²⁹ ВПП, Экстренная оценка положения в области продовольственной безопасности, Таджикистан (сельские районы), май 2008 г.

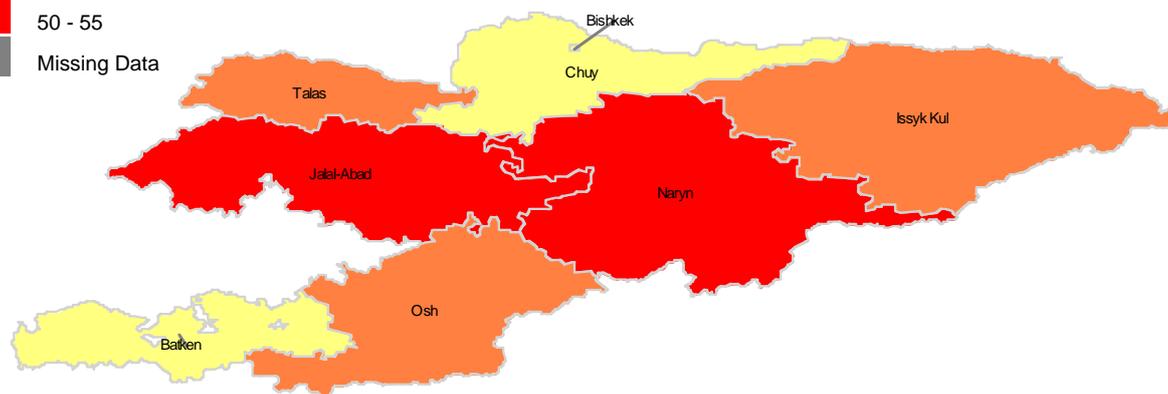
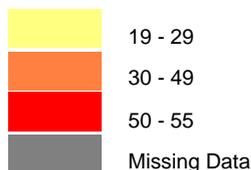
³⁰ Всемирная продовольственная программа, «Оценка продовольственной безопасности в Кыргызской Республике: повторный анализ результатов Кыргызского интегрированного обследования домашних хозяйств в 2006, 2007 гг. и первом квартале 2008 г.», 3 октября 2008 г. Как отмечается в оценке ВПП, количество домохозяйств, испытывающих продовольственную необеспеченность, оценивается посредством использования показателя уровня потребления продовольствия в сочетании с показателем доступности продуктов питания.

³¹ План Кыргызстана по подготовке к зиме и ответным мерам, 3 октября 2008 г.

Карта 4. Распространенность продовольственной неопеспеченности (ПН) в Кыргызской Республике³²

In red: > 50% food insecure
In orange: 30-49% food insecure
In beige: < 30% food insecure

%



В ходе опроса также было установлено, что:

- продовольственная неопеспеченность положительно коррелирует с размером домохозяйств и отрицательно – с уровнем образования и возрастом (глав домохозяйств)³³;
- домохозяйства, возглавляемые мужчинами, с большей степенью вероятности подвержены продовольственной неопеспеченности, чем домохозяйства, во главе которых стоят женщины³⁴;
- оцениваемый по калорийности и содержанию жиров рацион людей, страдающих от продовольственной неопеспеченности, ухудшился с 2006 года (опустившись ниже уже достаточного невысокого уровня)³⁵;
- плохие санитарно-гигиенические условия и неполноценное питание способствуют задержке роста и пониженной массе тела у тех, кто испытывает серьезную неопеспеченность продовольствием; и

³² Всемирная продовольственная программа, «Анализ продовольственной безопасности по результатам Кыргызского интегрированного обследования домашних хозяйств в 2006, 2007 гг. и первом квартале 2008 г.», 4 ноября 2008 г., стр. 4.

³³ Это свидетельствует о некотором изменении ситуации, по сравнению с прошлым, когда домохозяйства, возглавляемые пожилыми людьми, имели меньшую вероятность оказаться в положении продовольственной неопеспеченности. Возможно, это связано с тем, что пенсии не успевают за повышением цен на продукты и энергию.

³⁴ Домохозяйства, возглавляемые мужчинами, как правило, более крупные и в меньшей степени могут рассчитывать на такие источники доходов, как пенсии и денежные переводы.

³⁵ Это ухудшение произошло относительно уже достаточно низкого уровня калорийности и жирового содержания рациона. Всемирная продовольственная программа, «Анализ продовольственной безопасности по результатам Кыргызского интегрированного обследования домашних хозяйств в 2006, 2007 гг. и первом квартале 2008 г.» 4 ноября 2008 г., стр. 5.

- рост цен на продукты питания привел к тому, что некоторым семьям, испытывающим сильную нехватку продовольствия, пришлось отказаться от использования столь необходимых для них медицинских услуг³⁶.

Эти результаты согласуются с официальной статистикой питания, которая указывает на сокращение ежедневного потребления белков в период 2006-2007 годов, особенно, среди детей³⁷.

Необеспеченность продовольствием в Кыргызской Республике явно представляет собой хроническое явление, затрагивающее большую часть населения страны. Такие социальные группы, как пожилые, бедные (их насчитывается примерно 100 тысяч человек), нелегальные мигранты (примерно 12 тысяч человек), заключенные и прочие лица, содержащиеся в «закрытых» государственных учреждениях (примерно 40 тысяч человек), бездомные (примерно 5 тысяч человек), больные и немощные; дети, живущие в больших домохозяйствах, и люди, страдающие от крайней бедности подвергаются очевидному риску. С другой стороны, оценка, проведенная под руководством ВПП, выявила, что (уже в начале 2008 года) не было никаких признаков, свидетельствующих о радикальном ухудшении ситуации в сфере продовольственной безопасности, хотя некоторые домохозяйства, подверженные умеренной продовольственной необеспеченности, начали продавать свое имущество. Действующие в сельской местности механизмы коллективной солидарности, по-видимому, служили важной опорой для тех, кто оказался в особенно тяжелом положении и испытывал серьезную нехватку продуктов питания.

Чтобы поддержать тех, кто оказался наиболее уязвимым в отношении продовольственной необеспеченности, правительство решило использовать единое месячное пособие (ЕМП) – главное средство поддержки бедных семей с детьми – и месячное социальное пособие (МСП), рассчитанное на такие социальные группы, как сироты, инвалиды и пожилые. Введенное в январе 1995 года ЕМП выделяется посредством перевода наличных средств бедным семьям с детьми. При определении целевой группы используется как критерий оценки материального положения, так и расчет единицы привилегий. Хотя система ЕМП, по-видимому, способна достаточно эффективно определять тех, кто принадлежит к ее целевой группе (75% получателей пособия принадлежат к беднейшим 40% населения), вследствие бюджетных ограничений, пособием охвачено только 25% беднейшего населения страны. Кроме того, минимальный уровень потребления, который должно обеспечивать ЕМП, определяется не столько реальной стоимостью потребительской корзины, сколько государственным бюджетом. В результате, получатели ЕМП могут жить на уровне, который значительно ниже черты бедности³⁸. И, наконец, лица, имеющие право на ЕМП, могут получать пособие только по официальному месту жительства. Таким образом, незарегистрированные мигранты в Бишкеке (в том числе, вынужденные бежать из села в город в поисках пропитания) не имеют права на получение пособия. В столице насчитывается 12 тысяч человек, имеющих проблемы с оформлением соответствующих документов³⁹. Другие механизмы поддержки людей, страдающих от продовольственной необеспеченности, находятся в ведении Министерства сельского хозяйства, которое,

³⁶ Там же, стр. 5.

³⁷ Национальный статистический комитет, «Информационный бюллетень по продовольственной безопасности: Кыргызская Республика», 2/2008 г., стр. 31 и 34.

³⁸ Всемирный банк, «Проектный документ Программы реагирования на глобальный продовольственный кризис по поводу предложения о выделении дополнительного финансирования Кыргызской Республике на проект в сфере охраны здоровья и социальной защиты», 27 мая 2008, 5.

³⁹ Интервью с социологом, проведенное в ходе подготовки настоящего доклада в Бишкеке 2 октября 2008 года.

согласно имеющимся сведениям⁴⁰, имеет список из 221 тысяч семей, испытывающих сильную нехватку продовольствия. Министерство пытается оказывать им помощь посредством экстренной раздачи зерна.

Как же будет складываться конъюнктура цен на продовольствие в 2009 году и далее? С одной стороны, потребители в Центральной Азии в целом и, особенно, в Таджикистане и Кыргызской Республике до сих пор страдают от последствий резкого повышения мировых цен на продовольствие в 2007-2008 годах. (Более высокие цены на продукты питания на мировых рынках, напротив, дают определенные выгоды Казахстану и Узбекистану – чистыми экспортёрами продовольствия.) Эта напряженность может еще больше усугубиться вследствие описанных выше проблем, связанных с засухой. Министерство сельского хозяйства США сообщает, что в регионе Ближнего Востока и Центральной Азии в 2007-2008 годах отмечалось резкое падение производства зерна, что заставило правительства ввести запрет на экспорт зерновых и привело к аномальному росту импорта зерна в регионе⁴¹. Аналогичным образом, прогнозируется сокращение урожая озимой пшеницы в 2009 году на 22%, причем особенно крупный спад может произойти в Афганистане, Иране, Ираке, Пакистане и Сирии. С другой стороны, затраты на импорт продовольствия существенно сократились после того, как с середины 2008 года мировые цены на продукты питания стали резко падать. В то время как в июле 2008 года Таджикистан платил \$314 за 1 тонну импортной пшеницы, в декабре ее цена упала до \$234.

Структурные факторы: сельское хозяйство и энергетика

«Электрический шок», вызванный низким уровнем воды на Нурекской и Токтогульской ГЭС, привел к снижению промышленного производства в 2008 году и, совместно с воздействием высоких мировых цен на продовольствие, повысил риск бедности и лишений для уязвимых домохозяйств. Но продолжавшийся существенный рост притока денежных переводов в сочетании с очень хорошим урожаем 2008 года, пока что смягчил последствия этого шока.

Заглядывая вперед, можно выделить три вида рисков, представляющихся наиболее важными.

Влияние глобального экономического кризиса на Таджикистан и Кыргызскую республику в 2009 году, по всей вероятности, усилится. Внешнее положение этих стран, с точки зрения объема денежных переводов, спроса на экспортную продукцию и банковского финансирования, может оказаться весьма уязвимым к негативным тенденциям, которые сейчас развиваются в России и Казахстане. В обеих этих странах, являющиеся крупнейшими экспортными рынками, а также источниками денежных переводов и банковского финансирования для Таджикистана и Кыргызской Республики, ожидается низкий или нулевой уровень экономического роста в 2009 году. По сообщениям прессы⁴² в начале января 2009 года председатель Национального банка Таджикистана Шариф Рахимзода объявил, что в 2008 году золотовалютные резервы

⁴⁰ АСТЕД, «Концепция продовольственной безопасности Кыргызстана», 2008.

⁴¹ «Ближний Восток и Центральная Азия: продолжение засухи в 2009/2010 гг. годах грозит усилением дефицита продовольственного зерна», источник: <http://www.pecad.fas.usda.gov/> (дата просмотра публикации: 12.10.2008 г.)

⁴² «Таджикистан тонет во внешней задолженности», *Eurasianet*, 12 января 2009 г. (<http://www.eurasianet.org/departments/briefs/eav011209c.shtml>).

Таджикистана снизились с 350 миллионов долларов до менее 200 миллионов – этой суммы не хватило бы даже для того, чтобы покрыть месячные расходы Таджикистана на импорт, составляющий 3 миллиарда долларов (согласно прогнозным расчетам МВФ). Спад, который, согласно заявлению Шарифа Рахимзода, свидетельствует о необходимости поддержки обменного курса, произошел, несмотря на приток примерно 2,7 миллиардов долларов в виде денежных переводов от рабочих-мигрантов в течение года. Большинство этих проблем, по всей видимости, возникло в четвертом квартале 2008 года, когда резко сократился рост притока денежных переводов, а импорт электроэнергии увеличился на 71% (в стоимостном выражении). В Кыргызской Республике, напротив, согласно отчету МВФ, выпущенному в декабре 2008 года, «прогнозируется рост нынешнего дефицита платежного баланса [т.е. 2008 года] до 6,5% ВВП, в то время как в 2007 году он был почти бездефицитным», и «вследствие одного лишь повышения цен, (чистые) ежегодные затраты на импорт продовольствия и энергии увеличатся в 2008 году, согласно прогнозам, почти на 300 миллионов долларов (6% ВВП) по сравнению с предыдущим годом»⁴³. Примерно треть возросших издержек (т.е. 2% из прогнозируемых 6%) связано с повышением цен на импортируемый из Узбекистана газ, последствия этого роста испытывает на себе и Таджикистан. Поэтому оба правительства стремятся получить расширенную поддержку МВФ в 2009 году в рамках Антишокового фонда (Кыргызская Республика) и новой Программы по снижению бедности и содействию экономическому росту (Таджикистан).

Невозможно предсказать, насколько суровой будет зима 2009 и последующих годов, а также возможные последствия погодных условий. Вплоть до середины января 2009 зима в Центральной Азии была относительно мягкой, особенно, в Таджикистане. Однако продолжение периода холодов в сочетании с низким уровнем воды на Нурекской и Токтогульской ГЭС могли бы привести к существенному снижению поставок тепла и электричества, и повлечь за собой более масштабные негативные социально-экономические последствия. Кроме того, если месячные температуры воздуха в Таджикистане и не отклонялась от сезонной нормы, то уровень осадков в ноябре-декабре 2008 года оказался намного ниже средних многолетних значений.

Региональное сотрудничество: Президенты пяти стран Центральной Азии на саммите СНГ в Бишкеке 10 октября 2008 года взяли на себя обязательство укреплять региональное сотрудничество в целях улучшения управления наднациональными факторами напряженности в водной и энергетической сферах, затрагивающими Таджикистан и Кыргызскую Республику⁴⁴. Было бы чрезвычайно полезно создать более эффективные механизмы регионального сотрудничества, чтобы способствовать торговле и транзиту/передаче электроэнергии, газа, угля и другой дефицитной продукции из более богатых стран, расположенных в нижней части бассейна главных рек Центральной Азии, более бедным государствам региона, расположенным в их верховьях.

В долгосрочном плане перспективы снижения угроз водной, энергетической и продовольственной безопасности в Центральной Азии зависят от успешности реформирования энергетики и сельского хозяйства.

⁴³ Эти цифры и цитаты взяты из отчета МВФ «Республика Таджикистан: первая оценка по программе 2008 г., осуществляемой при мониторинге со стороны сотрудников МВФ», декабрь 2008 г.; МВФ, «Кыргызская Республика: просьба о предоставлении помощи на 18 месяцев в рамках Антишокового фонда»; и ПРООН-Таджикистан, «Отчет по показателям раннего предупреждения», 20 января 2009 г. Согласно отчету МВФ Таджикистан имел положительное сальдо платежного баланса за первые три квартала 2008 г.

⁴⁴ «Стороны приходят к консенсусу по всем обсуждавшимся на встрече вопросам, которые включали поддержку гидроэнергетики, поставку топливных ресурсов, накопление воды на Токтогульском и Нурекском водохранилищах», - министр иностранных дел Кыргызстана Карабаев.

Реформа энергетики: Энергетический сектор во многих странах с переходной экономикой успешно прошел реструктуризацию и модернизацию. Сократилась энергоемкость экономики и выбросы парниковых газов; на смену углю пришел газ; и появились более экономичные автомобили, бытовые приборы, а также были введены новые строительные нормы и правила. Как правило, в результате существенно расширился объем и улучшалось качество энергетических услуг, уменьшались потери энергии и средств, повышалась прозрачность и упорядочивались денежные потоки внутри сектора. Эта модернизация стала возможной благодаря перебалансировке энергетических тарифов, позволившей не только сократить субсидии (как правило, скрытые), предоставляемые коммерческими предприятиями для поддержки домашних хозяйств и бюджетных организаций, но также снизить нагрузку на систему производства и передачи электроэнергии путем поощрения потребления электричества в непиковые часы. Заметную роль также играла частичная приватизация и перевод на рыночные рельсы энергетического сектора в целях привлечения столь необходимых инвестиций и опыта частных компаний: особенно это коснулось производства электричества, а также магистральных нефте- и газопроводов, добычи углеводородов и угля. Аналогичным образом, была пересмотрена та роль, которую играет государство в энергетическом секторе – оно переходит от прямого управления производством и поставками энергии к регулированию деятельности естественных монополий, расширению охвата энергосети, содействию укреплению энергетической безопасности, развитию возобновляемых энерготехнологий и т.п. Хотя домохозяйства в итоге стали больше платить за энергию, чем до 1990 года, повышение тарифов зачастую компенсируется экономией за счет сокращения энергопотребления в пиковые периоды, а также улучшением качества и надежности услуг.

В Центральной Азии эволюция энергетического сектора отражает иную логику, которая определяется кругом водно-энергетических проблем и трений, существующих между государствами, расположенными в верховьях крупных центрально-азиатских рек (Таджикистан и Кыргызстан), и странами, расположенными в их нижнем течении (главным образом, Узбекистаном, но также Казахстаном и Туркменистаном). В основе проблемы лежит произошедший после 1990 года распад советской системы энергетического сотрудничества между республиками Центральной Азии, в соответствии с которой водохранилища ГЭС в верховьях рек (в основном Токтогульское и Нурекское) использовались главным образом как резервуары для хранения воды, предназначенной для орошения сельскохозяйственных земель (где выращивались преимущественно водоемкие культуры) в расположенных ниже по течению странах региона. Взамен эти страны по субсидированным ценам поставляли в Таджикистан и Кыргызскую Республику ископаемое топливо, необходимое для выработки электричества и тепла зимой.

Перевод в постсоветский период нефтегазового сектора на рыночные отношения привел к отмене этой системы, поскольку Узбекистан и Казахстан повысили цены на ископаемое топливо для своих «верхних» соседей (повышение цен к тому же осложняется ненадежностью поставок), что вызвало рост спроса на гидроэлектроэнергию и побудило Таджикистан и Кыргызскую Республику использовать Нурек и Токтогул преимущественно в энергетическом режиме. Последовавшие за этим крупные попуски воды в зимний период (для выработки тепла и электричества в период пика спроса) привели к зимним разливам Сырдарьи, которые наносят ущерб водной инфраструктуре «нижних» соседей, порождая одновременно опасения относительно возникновения дефицита воды для полива в летний сезон вегетации. Тем временем, противоречия вокруг «водно-энергетического узла» отвлекли внимание от тех реальных преимуществ, которые страны с переходной экономикой извлекли из реформ энергетического сектора. Почти два десятилетия после обретения суверенитета ни Таджикистан, ни Кыргызстан не смогли

привлечь значительные иностранные инвестиции и высококвалифицированные кадры в энергетический сектор или существенно повысить роль альтернативных энерготехнологий в экономике (например, благодаря развитию микрогидроэнергетики, использованию солнечной и ветровой энергии). Продолжение советской политики сохранения тарифов для населения на уровне ниже производственных затрат замедлило процесс привлечения инвестиций, необходимых для поддержания целостности национальных систем энерго- и водоснабжения.

Зимой 2008 года, когда изношенная энергетическая инфраструктура Таджикистана вышла из строя, породив гуманитарный кризис, со всей очевидностью проявились последствия неэффективности реформ энергетического сектора. Согласно данным экспертов Всемирного банка, в Таджикистане сохраняется одни из самых низких в мире энерготарифов для населения. Поэтому неудивительно, что тарифы на электричество и воду для домохозяйств и других потребителей либо уже резко возрастут, либо повысятся в ближайшие 1-2 года. В Таджикистане в январе 2009 года бытовые тарифы на электроэнергию увеличились на 25% (до \$0,021 за 1 кВт-час) вслед за 20%-ным повышением в январе 2008 года. Хотя до сих пор государственная энергетическая монополия «Барки тоджик» не спешила развивать микрогидроэнергетику и другие альтернативные энерготехнологии, которые можно было бы внедрить с помощью небольших инвестиций (к тому же, в их финансировании готовы участвовать доноры), сегодня создались предпосылки для изменения ситуации к лучшему: в январе 2009 года таджикское правительство поручило министерству промышленности и энергетики обеспечить к концу 2009 года строительство 50 малых гидроэлектростанций⁴⁵. Таким образом, комплексный кризис послужил для властей толчком к реформированию сектора энергетики.

Возможно, он также способствовал оживлению региональной кооперации. На Бишкекском саммите СНГ 10 октября 2008 года пять президентов центрально-азиатских стран взяли на себя обязательства предпринять новые усилия по развитию сотрудничества в области «поддержки гидроэнергетики, поставок топлива, накопления воды на Токтогульском и Нурекском водохранилищах». Подоплекой такого сотрудничества является опасение стран, расположенных в низовьях бассейна, что, столкнувшись с беспрецедентно низким уровнем воды и стремясь избежать повторения перебоев с поставками энергии, случившихся прошлой зимой, власти Кыргызстана и Таджикистана этой зимой будут на полную мощность использовать Токтогул и Нурек в энергетическом режиме, и расположенным ниже по течению странам останется очень мало воды для орошения весной и летом 2009 года.

Поэтому вслед за саммитом 10 октября последовало межправительственное соглашение от 18 октября 2008 года, согласно которому Казахстан согласился предоставить Кыргызстану 250 миллионов кВт-часов электроэнергии и гарантировал «своевременную» поставку угля для Бишкекской теплоэлектростанции в 2009 году. Аналогичным образом, Узбекистан гарантирует Кыргызстану «дополнительную поставку» 150 миллионов кубических метров газа в первом квартале 2009 года. Взамен Кыргызстан обязался отпустить 5,25 миллиардов кубометров воды из Токтогула для орошения, тем самым, гарантировав, что количество доступной воды «в начале вегетационного периода в 2009 году будет не ниже, чем в 2008 году».⁴⁶

⁴⁵ Они должны быть построены в дополнение к уже примерно 100 действующим установкам подобного рода.

⁴⁶ Казинформ, 20 октября 2008 г., «Подписан протокол об использовании водно-энергетических ресурсов Центральноазиатского региона», <http://www.inform.kz/index.php?lang=eng> (дата последнего просмотра: 18 ноября 2008 г.).

В свете того, что многие предыдущие региональные соглашения о сотрудничестве так и остались на бумаге, перспективы реализации Алмаатинского договора будут в значительной степени зависеть от усилий правительств Таджикистана и Кыргызской Республики по ослаблению нагрузки на свои ограниченные мощности гидроэнергетики. Эти усилия выразились в увеличении закупок и импорта электроэнергии и ископаемого топлива, а также создании запасов мазута, генераторов и другого мобильного генерационного оборудования. На сегодняшний день это региональное сотрудничество принесло плоды как для Таджикистана, так и Кыргызской Республики. Отчасти благодаря соглашениям с Туркменистаном и Узбекистаном о поставках и транзите электричества, импорт электроэнергии в четвертом квартале 2008 год вырос на 39%, что позволило ограничить снижение годового потребления электроэнергии только тремя процентами. В декабре 2008 года было объявлено, что правительство Казахстана предоставило Кыргызской Республике кредит в 25 миллионов долларов на предоплату энергоимпорта из Казахстана в 2009 году⁴⁷.

Однако не совсем ясно, продолжится ли это сотрудничество в 2009 году, особенно, в свете напряженности между правительствами Узбекистана и Таджикистана по поводу решения о завершении строительства Рогунской плотины и гидроэлектростанции на Вахшском каскаде. Вследствие неспособности этих правительств достичь соглашения о транзите туркменской электроэнергии в Таджикистан через территорию Узбекистана подача электричества в январе 2009 года была приостановлена. Это усугубило нагрузку на Нурекскую ГЭС и привело к заметному снижению уровня воды в ее водохранилище, что побудило власти Таджикистана ужесточить режим потребления электроэнергии в конце января 2009 года. Учитывая стоящую перед Таджикистаном и Кыргызской Республикой необходимость удовлетворения неотложных потребностей, можно понять их стремление к экстренному увеличению запасов энергии. Однако возникает риск, что эти мероприятия отвлекут внимание от решения трех задач первостепенной важности, существующих в области энергетики.

Во-первых, не ясно, была ли оказана необходимая поддержка всем, кто оказался наиболее уязвимым во время комплексного кризиса прошлой зимой в Таджикистане, чтобы аналогичная ситуация не повторилась зимой 2009 года. Масштабный акцент на расширении и обновлении потенциала в сфере производства, передачи и распределения энергии, возможно, отвлек внимание от более прозаических, но не менее важных мер по обеспечению школ и больниц печами местного отопления, генераторами и топливом, необходимыми, чтобы пережить зиму.

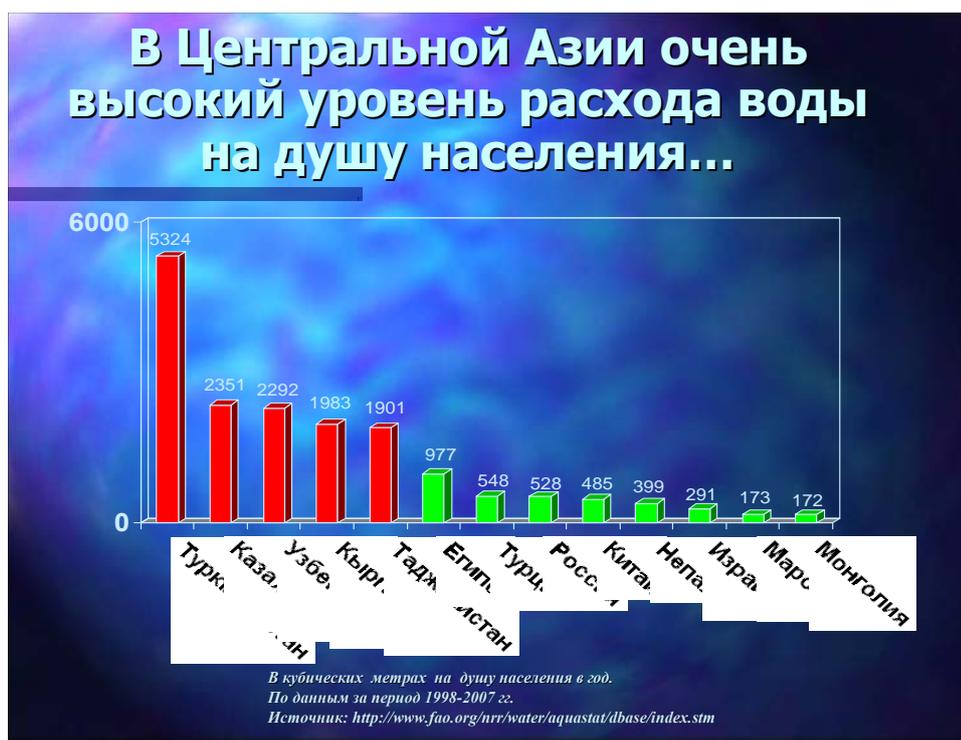
Во-вторых, проблемы, которые сегодня поразили энергетический сектор в обеих странах, являются следствием многих десятилетий недостаточного финансирования отрасли и неадекватных мер по реформированию и модернизации регулирования энергосектора. В сфере производства и распределения электроэнергии, газа и других энергоносителей в регионе по-прежнему доминируют государственные монополии, чьи тарифы (для домохозяйств) зачастую устанавливаются ниже уровня предельных долгосрочных издержек. Кроме того, эти государственные корпорации не всегда заинтересованы в получении энергии, вырабатываемой из альтернативных источников, особенно, потенциальными конкурентами. Особо большое значение имеют меры по обеспечению

⁴⁷ Кыргызская Республика должна использовать эти средства для закупки 160 тысяч тонн угля и 35 тысяч тонн мазута для использования на Бишкекской ТЭС. Источник: АКИ пресс, 9 декабря 2008 г., «Минэнерго ставит задачу с 1 января ограничивать электроэнергию только по ночам», <http://kg.akipress.org/news/64840> (дата последнего просмотра: 9 декабря 2008 г.).

производителям альтернативной энергии доступа к единой энергосети, повышение прозрачности внутри сектора, сокращение административных затрат в сфере регулирования энергетики и привлечение частных инвестиций для снижения потерь и повышения энергоэффективности. Конкретным проявлением этих проблем служит неспособность Таджикистана и Кыргызской Республики обратить вспять декапитализацию основных фондов энергетического сектора, особенно, активов в генерации.

В-третьих, засушливые климатические условия, оказывающие сегодня влияние на регион, ставят вопрос о том, можно ли говорить о возникновении дефицита воды в Центральной Азии. До сих пор считалось, что распределение гидроресурсов региона имеет значительно большее значение, чем общий уровень воды, особенно для расположенных в верхней части бассейна Таджикистана и Кыргызской Республики, которые рассматриваются как обладатели огромных запасов ледниковой воды. Однако, согласно отчету, выпущенному этой осенью Экологической программой ООН (ЮНЕП) и Всемирной службой мониторинга ледников, площадь ледников в горах Тянь-Шаня в XX веке сократилась на 25-35%. Начиная с 1970-х годов темпы таяния резко повысились. На сегодняшний день это может увеличивать сток бассейна Аральского моря, что чревато существенным и долговременным будущим дефицитом воды в регионе. Такой сценарий может положить конец перспективам Таджикистана и Кыргызской Республики в сфере гидроэнергетики, занимающей большое место в стратегиях развития этих стран. Это также может означать повышенную зависимость от ископаемого топлива в будущем, что будет нелегко совместить со столь актуальными усилиями по ограничению глобальных изменений климата и смягчению его негативных последствий. Поэтому критически важное значение имеет совершенствование моделирования долговременных гидрологических, метеорологических, демографических и экономических тенденций в Центральной Азии.

Диаграмма 1: Водопотребление на душу населения в государствах Центральной Азии и ряде других стран



Реформа аграрного сектора: Сельское хозяйство Центральной Азии в значительной степени зависит от орошения. Хотя орошение позволило снизить последствия засухи 2008 года, оно также способствовало тому, что сельское хозяйство оказалось в центре водно-энергетических региональных противоречий. Однако масштабы и модели орошения в регионе варьируются. Поскольку в Таджикистане орошается только 30-50% посевов пшеницы, последствия засухи там, по всей видимости, будут ощущаться сильнее, чем в Узбекистане, где орошаются все посевные площади⁴⁸. Вместе с тем сохраняющееся преобладание устаревших неэкономичных методов водопользования (в том числе избыточное орошение), неэффективные агрономические методы, а также наблюдающаяся в последние десятилетия декапитализация основных фондов ирригационной и дренажной инфраструктур приводят к исключительно нерациональному водопользованию. Как свидетельствуют данные Диаграммы 1, приведенной выше, даже в Таджикистане и Кыргызской Республике, расположенных в верховьях бассейна, водопотребление на душу населения намного превышает аналогичные показатели соседей по региону, а также стран с аналогичным засушливым климатом, рельефом местности и подушевыми уровнями ВВП.

Высокий уровень водопотребления в Центральной Азии не связан с повышенным потреблением воды на бытовые нужды. Как показывает Диаграмма 2, миллионы жителей региона не имеют доступа к источникам очищенной воды для питья и личной гигиены. Эта проблема связана с исключительно нерациональными методами орошения в сельском хозяйстве. Результаты исследования Всемирного банка указывают на то, что потери поливной воды в Центральной Азии достигают 79% (в основном за счет фильтрации из необлицованных земляных каналов, проложенных внутри отдельных хозяйств и между хозяйствами), в то время как общий показатель по развивающимся странам составляет около 60% (Всемирный банк, 2004 г.). Другие исследователи (Савоскул с соавт., 2003 г.) подсчитали, что за последние десятилетия доля засоленной и заболоченной пахотной земли увеличилась примерно на 25% и составляет сегодня 50% площади орошаемых земель. Это приводит к снижению урожайности на 20-30%. Хотя большинство «пораженных» областей находится в расположенных в низовьях бассейна Узбекистане (например, Кашкадарьинская область) и Туркменистане (Ахалская и Марыйская области), с этими проблемами также приходится сталкиваться Таджикистану и Кыргызской Республике.

⁴⁸ Вот почему Министерство сельского хозяйства США прогнозирует в 2009 г. сокращение урожая озимой пшеницы в Таджикистане на 25%, а в Узбекистане – только на 3%.

Диаграмма 2: Доля населения, не имеющего доступа к источникам воды высокого качества



С расточительной практикой водопользования в Центральной Азии необходимо бороться на нескольких уровнях. Многие меры – например, реструктуризация и совершенствование системы поддержания и технического обслуживания основных национальных и субнациональных ирригационных сетей – должны осуществляться только центральным правительством каждой страны. Но целый ряд вопросов поддается решению, если предоставить рыночным силам более заметную роль в сфере водораспределения и водопользования. Отход от централизованного контроля над сельскохозяйственным производством и от поддержки монокультуры хлопка открывающий перед фермерами более широкий выбор при принятии решений относительно того, какую культуру выращивать и где продавать свой урожай (и по какой цене), устранение барьеров на пути инвестиций в системы очистки воды, микрогидроэлектростанции или другие альтернативные энерготехнологии могут привести к значительному снижению показателя количества потребленной воды в расчете на 1 доллар товарной сельхозпродукции. Меры по поддержке коммерческого внедрения систем капельного орошения, сбора дождевой воды и других водосберегающих технологий также в состоянии обеспечить долговременный позитивный эффект. Такой долгосрочный подход к решению хронических проблем развития Центральной Азии в сфере водоснабжения и водопользования, в конечном счете, может открыть наилучший путь к обеспечению водной безопасности в регионе.

VI – Ответные действия правительств и международного сообщества: усвоенные уроки

Введение

Эта оценка не ставит своей целью представить подробный отчет о мерах, принятых правительствами Таджикистана и Кыргызской Республики в ответ на взаимосвязанные угрозы в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности. Хотя далее будет говориться, главным образом, о механизмах ООН по реагированию на чрезвычайные ситуации и скорейшему восстановлению нормальной жизнедеятельности, такой акцент не означает, что это единственные или самые важные аспекты ответных мер. В данном разделе мы попытались дать краткий обзор этих видов деятельности, сделав особый упор на усвоенных уроках. (Читатели, интересующиеся более подробной информацией по данным вопросам, могут найти ее в Приложениях А и В.) Этот раздел делится на три части, содержащие информацию о различных видах деятельности и проблемах, возникающих в ходе непрерывного процесса «предотвращение стихийных бедствий → гуманитарные/экстренные меры → начальное восстановление → развитие». Представленный материал не претендует на релевантность для всех международных организаций, работающих в этих странах. Вместо этого, акцент делается на наиболее важных для ООН вопросах и видах деятельности, особенно, в том, что касается координации действий доноров. Уделяя этому повышенное внимание, мы стремимся содействовать развитию потенциала соответствующих национальных организаций государственного и гражданского сектора.

Экстренные меры: чрезвычайные призывы ООН

Со времени кризиса зимой 2008 года было выпущено три призыва ООН к немедленным действиям: чрезвычайный призыв по поводу ситуации в Таджикистане (в феврале 2008 года) и Кыргызской Республике (в декабре 2008 года); и чрезвычайный призыв по оказанию помощи Таджикистану в области продовольственной безопасности в сентябре 2008 года. Содержание этих призывов подробно представлено во Вставке 1 и в Таблицах 5 и 6.

Вставка 1: Чрезвычайный призыв Таджикистана в феврале 2008 года⁴⁹

В целях преодоления энергетического кризиса необходимо:

1. Обеспечить нормальное электро- и водоснабжение учреждений здравоохранения, занимающихся оказанием критически важной и массовой помощи.
2. Обеспечить минимально необходимые запасы воды для городского населения.
3. Обеспечить необходимый доступ к теплу, воде, продовольствию и другим

⁴⁹ Чрезвычайный призыв был пересмотрен в мае 2008 г., но и общий размер запрошенной суммы (26 млн. долларов), и временные рамки оказания помощи (февраль – август 2008 г.) остались прежними. Главное изменение заключалось в том, что акцент переместился на подготовку к весеннему нашествию саранчи.

основным товарам и услугам для уязвимого городского населения.

Для преодоления продовольственного кризиса необходимо:

4. Увеличить запасы продовольствия посредством прямой помощи.
5. Увеличить экономические возможности населения для приобретения продуктов питания.

В связи с возможностью масштабного затопления, необходимо:

6. Укрепить потенциал системы предупреждения о наводнениях и оползнях.
7. Повысить внутренний потенциал страны по обеспечению экстренного укрытия и средств к существованию для населения, пострадавшего от наводнений/оползней.

Опыт работы по реагированию на чрезвычайные призывы позволил извлечь ряд важных уроков:

- Для повышения гуманитарной готовности в Центральной Азии необходимы существенные инвестиции. Накопленный в период зимнего кризиса опыт страновой группы ООН (СГ ООН) в Таджикистане можно описать как работу в условиях кадрового дефицита, в отдаленной изолированной стране, без достаточного опыта в области гуманитарных операций/ликвидации стихийных бедствий, в условиях кризиса, особенности которого требовали от сотрудников ООН умения мыслить неординарно, разрабатывая и реализуя нестандартные решения. Вне зависимости от того, как оценивается успешность этих экстренных мер, необходимы существенные инвестиции как количественного (в плане увеличения кадровых ресурсов) так и качественного характера для совершенствования способности международного сообщества эффективно реагировать на комплексные кризисы в таких странах. В частности это касается тренингов УКГВ, посвященных системам и инструментам гуманитарных реформ ООН, а также способности УКГВ адаптировать эти системы и инструменты к нестандартным кризисным ситуациям.

Таблица 5: Чрезвычайный призыв по оказанию помощи Таджикистану в сфере продовольственной безопасности в сентябре 2008 года⁵⁰ (долларов США)

| <i>Сектор</i> | <i>Выявленные потребности</i> | <i>Гранты, одобренные CERF</i> | <i>Неудовлетворенные потребности</i> |
|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Сельское хозяйство | 13616842 | - | 13616842 |

⁵⁰ Таблица составлена УКГВ на основе информации, предоставленной организациями, подготовившими призыв (по состоянию на 19 сентября 2008 г.). По состоянию на 8 декабря 2008 г. было предоставлено финансирование на сумму 9,1 миллионов долларов (26% от общей запрошенной суммы), преимущественно из средств, выделенных США. Более подробную информацию см. на <http://www.reliefweb.int/fts>.

| | | | |
|--------------------------------|----------|---------|----------|
| Координация + службы поддержки | 580154 | - | 580154 |
| Продовольствие | 17796000 | 1610800 | 16185200 |
| Здравоохранение | 2753559 | - | 2753559 |
| ВСЕГО: | 34746555 | 1610800 | 33135755 |

- Призывы делают акцент на продовольственной безопасности:** Согласно данным совместной оценки ситуации в сфере продовольственной безопасности, проведенной в первой половине 2008 года ФАО, ВПП и ЮНИСЕФ, около 2,2 миллионов людей в Таджикистане находятся в состоянии необеспеченности продовольствием; 800 тысяч из них, как оказалось, испытывают сильную нехватку продуктов питания и нуждаются в экстренной помощи. В чрезвычайном призыве Кыргызской Республики, подготовленном правительством страны и СГ ООН, отмечалось, что 1 миллион жителей страны находятся в уязвимом положении вследствие повышения цен на продукты питания (и энергию). Эти призывы подчеркивают тот факт, что гуманитарное сообщество обладает наибольшим опытом и готовностью к работе в области продовольственной безопасности. Поэтому были бы в высшей степени полезны дополнительные инвестиции ФАО и ВПП в кадровые и программные ресурсы в Центральной Азии.
- Энергетика, по большей части, оказалась вне проблематики призывов:** Кризис в Таджикистане зимой 2008 года был ускорен хроническими проблемами развития в энергетическом секторе;⁵¹ многие из них также проявляются в Кыргызстане. Во время кризиса доноры и правительственные ведомства пытались организовать экстренную заготовку топлива, генераторов и т.п. Однако большая часть этой деятельности происходила вне рамок работы по реагированию на чрезвычайный призыв. Некоторые виды этой деятельности – например, совместная попытка ПРООН и Всемирного банка осуществить поставку мазута – оказались не совсем своевременными⁵². Во многом это объясняется тем, что процесс работы по гуманитарным призывам не предназначен для решения энергетических проблем. Это подчеркивает важность разработки экстренных процедур заготовки такой непищевой продукции, как тяжелое дизельное топливо, вне зависимости от того, входит ли такая работа в рамки официальной системы чрезвычайного реагирования ООН, или нет.

| <i>Сектор</i> | <i>Требуемое финансирование в полном объеме</i> | <i>Выделенное финансирование</i> | <i>Неудовлетворенные потребности</i> |
|-------------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------------|
| Соц. защита детей/образование | 714000 | 114674 | 599326 |

⁵¹ В ходе опроса домохозяйств по вопросам энергоснабжения, проведенного Всемирным банком в Таджикистане в 2004 г., было выявлено, что сельские жители страны в зимнее время получают электричество, как правило, лишь 7 часов в сутки.

⁵² Напротив, заготовка и распределение продовольствия осуществлялась более успешно, благодаря работе ВПП.

⁵³ От 16 декабря 2008 г.

| | | | |
|--------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Координация действий | 210000 | 0 | 210000 |
| Продовольственная безопасность | 10900000 | 1750405 | 9149595 |
| Здравоохранение | 4916780 | 0 | 4916780 |
| Укрытие | 907668 | 149122 | 758546 |
| Вода, санитария и гигиена | 2986815 | 4815 | 2982000 |
| ВСЕГО: | 20635263 | 2019016 | 18616247 |

В то время как доноры, в конечном счете, откликнулись на выпущенный в феврале 2008 года призыв об оказании помощи Таджикистану и предоставили около 57% запрошенных средств, финансирование сентябрьского призыва 2008 года (по поводу продовольственного кризиса), а также об оказании помощи Кыргызстану (декабрь 2008 года) остается значительно более скромным.

Более долговременные ответные меры: национальные стратегии развития

Корни гуманитарного кризиса в Таджикистане зимой 2008 года и корни отсутствия безопасности в сфере энергетики в Кыргызской Республике, лежат в нелегких проблемах, существующих в водном и энергетическом секторах этих стран. Преодоление этих проблем требует, чтобы правительства (и международное сообщество) вышли за рамки краткосрочной парадигмы ликвидации чрезвычайных ситуаций и разрабатывали соответствующие ответные меры с учетом среднесрочной и долгосрочной перспективы. Стратегия сокращения бедности (ССБ) в Таджикистане и Стратегия развития страны (СРС) в Кыргызской Республике могут служить рамочной основой для выработки такого ответа. Эти документы могут также увязываться с основными инструментами планирования и программной деятельности, используемыми международным сообществом – Совместной стратегией доноров по оказанию помощи стране (JCSS) и Рамочной программой ООН по оказанию содействия развитию страны (UNDAF).

Как СРС, так и НСР призывают к частичной приватизации и либерализации энергетического сектора, чтобы упорядочить спрос на энергию, внедрить, где это возможно, элемент конкуренции и привлечь инвестиции, необходимые для обращения вспять декапитализации основных фондов энергетической инфраструктуры. Они также призывают к расширению доли альтернативной энергетики и углублению сельскохозяйственных реформ, чтобы сократить нерациональное водопотребление. Однако менее масштабные альтернативные энерготехнологии вряд ли смогут активно развиваться, если эта задача останется исключительно в сфере компетенции монополий, которые доминируют в национальной энергетике. Необходимо адаптировать правовую, институциональную и управленческую систему таким образом, чтобы поддерживать сети малых производителей энергии из альтернативных источников. Поскольку эти документы не предусматривают сильных механизмов мониторинга и оценки и напрямую не связаны с оперативными документами, которыми руководствовались правительства при реагировании на кризис в сфере обеспечения населения энергией, водой и продовольствием в Таджикистане и Кыргызской Республике, их значение в контексте краткосрочных мероприятий может быть ограниченным.

| Таблица 7: Документы стратегического планирования в Таджикистане | | |
|---|------------------------|---|
| Стратегический документ | Временные рамки | Ведущая организация |
| Стратегия сокращения бедности II | 2007-2009* | Правительство, Всемирный банк, МВФ |
| Национальная стратегия развития | 2005-2015 | Правительство |
| Рамочная программа ООН по оказанию содействия развитию страны (UNDAF) | 2004-2009* | ООН |
| Совместная стратегия доноров по оказанию помощи стране (JCSS) | 2008-2010 | Азиатский банк развития, DFID, ЕБРР, Еврокомиссия, Германия, ШАРС (SDC), ШАМР (SIDA), АМР США, Всемирный банк |

* В настоящее время идет подготовка нового варианта документа.

Как показано в Таблицах 7 и 8, эти стратегические документы и сопутствующие UNDAF и JCSS сегодня пересматриваются, или в скором времени подвергнутся пересмотру. Это дает правительствам и международному сообществу возможность переделать долгосрочные концепции развития, а также пересмотреть меры и заново оценить ресурсы, необходимые для их поддержки, чтобы преодолеть проблемы, угрожающие водной, энергетической и продовольственной безопасности.

| Таблица 8: Документы стратегического планирования в Кыргызстане | | |
|--|------------------------|--|
| Стратегический документ | Временные рамки | Ведущая организация |
| Стратегия развития страны II | 2007-2009* | Правительство, Всемирный банк, МВФ |
| Рамочная программа ООН по оказанию содействия развитию страны (UNDAF) | 2005-2010 | ООН |
| Совместная стратегия доноров по оказанию помощи стране (JCSS) | 2007-2010 | Азиатский банк развития, DFID, ЕБРР, Еврокомиссия, Германия, ШАРС (SDC), ШАМР (SIDA), ООН, АМР США, Всемирный банк |

* В настоящее время идет подготовка нового варианта документа.

Начальная стадия восстановления⁵⁴

Мероприятия по начальному восстановлению нормальной жизнедеятельности занимают промежуточное место между экстренным реагированием на чрезвычайные ситуации/гуманитарные катастрофы (направленное на ликвидацию непосредственных пост-кризисных угроз благополучию и безопасности населения), с одной стороны, и более долгосрочной деятельностью в сфере развития (направленной на поиск путей преодоления угроз для благополучия и безопасности, вытекающих из хронических проблем развития), с другой. Деятельность по восстановлению нормальной

⁵⁴ Этот раздел основан на работе Брайана Доналдсона (Brian Donaldson) «Концепция начального пост-кризисного восстановления в Таджикистане», ПРООН – Таджикистан, ноябрь 2008 г.

жизнедеятельности, в идеале, должна быть спланирована таким образом, чтобы укреплять связи между экстренными мерами по ликвидации чрезвычайных ситуаций и программами содействия развитию, помогая сгладить процесс пост-кризисного перехода от одной стадии к другой. Поскольку многие доноры, финансирующие деятельность в сфере развития, неохотно выделяют значительные средства на меры по предотвращению кризиса, начальное пост-кризисное восстановление может служить подходящей основой для мобилизации ресурсов и партнерских усилий, которые, в противном случае, было бы не так легко привлечь.

В особенности на начальном этапе, деятельность по восстановлению должна быть направлена на увязывание мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций/оказанию экстренной гуманитарной помощи с разработкой долговременных программ поддержки сообществ (правительствами и международными организациями) в области охраны здоровья, а также предотвращения стихийных бедствий и ликвидации их последствий, помогая тем самым устранить коренные причины уязвимости населения перед лицом стихийных бедствий. К примеру, в Таджикистане развитию работы по начальному пост-кризисному восстановлению могло бы способствовать назначение контактных лиц, отвечающих за это направление деятельности, в каждом из секторов/кластеров группы REACT (Группа быстрой оценки и координации при чрезвычайных ситуациях).

Таблица 9: Реальные и потенциальные мероприятия по реагированию на стихийные бедствия и начальному восстановлению в Таджикистане и Кыргызстане⁵⁵

| | |
|--|---|
| <p><i>Продовольственная безопасность, обеспечение средств к существованию, поддержка доходов</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Восстановление микро- и малого предпринимательства посредством экспресс-обучения предпринимательству и деловому управлению, денежных пособий, доступа к программам микрофинансирования; • Трудоемкая работа по строительству и восстановлению инфраструктуры; • Поддержка земледелия и животноводства; • Создание семейных теплиц и школьных огородов; |
| <p><i>Предоставление укрытия и восстановление инфраструктуры</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Восстановление небольшой инфраструктуры (дорог, дренажных труб, систем водоснабжения и канализации и т.п.); • Поиск и использование альтернативных/экономически доступных строительных материалов и технологий при реконструкции зданий (теплоизоляция, прессованный кирпич и т.д. для школ, больниц); • Оказание технической поддержки (в том числе разработка учебно-методических и рекламно-просветительских материалов) путем ознакомления населения (особенно женщин и представителей уязвимых групп) с методами повышения сейсмоустойчивости построек при самостоятельном строительстве или восстановлении жилищ; • Проведение тренингов по вопросам жилищного строительства и технического обслуживания жилых зданий; и |

⁵⁵ В то время как в Таджикистане были официально введены меры по начальному пост-кризисному восстановлению, в Кыргызской Республике такое решение пока не принято.

| | |
|--------------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Увеличение финансирования (в частности, посредством единовременных целевых субсидий) для поддержки мелкомасштабных восстановительных работ, осуществляемых общинными организациями (особенно женщинами и представителями уязвимых групп) |
| <i>Снижение риска бедствий</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Укрепление систем раннего предупреждения и связи; • Разработка и проведение тренингов по снижению риска бедствий для населения на местах; • Поддержка деятельности сообществ в области оценки рисков; • Подготовка волонтеров для работы по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и реагированию на чрезвычайные ситуации; • Строительство убежищ от лавин; и • Поддержка противопаводочных мероприятий домохозяйств |
| <i>Энергетика</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Поддержка разработки проектов, установки, эксплуатации и технического обслуживания мини-гидроэлектростанций, биотопливных и солнечных энергоустановок, принадлежащих местным сообществам (особенно в отдаленных и уязвимых районах); и • Субсидирование закупок, установки и технического обслуживания экономичных печей отопления, солнечных водонагревателей и т.п. |
| <i>Экология</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Оказание технической поддержки руководителям, ответственным за совершенствование строительных кодексов, планирование и разработку секторальных проектов; • Финансирование восстановления экологически уязвимых или пострадавших районов, особенно подверженных земляным/грязевым оползням; • Поддержка восстановления зеленых зон путем предоставления соответствующих семян и сеянцев (например, трав, которые можно выращивать на корм скоту и для закрепления почвы) |
| <i>Водопользование</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Оказание технической поддержки соответствующим должностным лицам в целях совершенствования управления водными и земельными ресурсами водосборного бассейна; и • Поддержка ассоциаций водопользователей |

Хотя парадигма начального восстановления до сих пор активно не применялась в Центральной Азии, ситуация может измениться. Страновая группа ООН в Таджикистане рассматривает возможность назначения контактных сотрудников по данному направлению в каждом из секторов/кластеров группы REACT, чья работа будет координироваться должностным лицом, ответственным за начальную стадию восстановления. В рамках процесса подготовки UNDAF обсуждается возможность создания концептуальной модели начальной стадии восстановления, в том числе, в целях

поддержки разработки проекта Стратегии по предотвращению стихийных бедствий в Таджикистане. Примеры тех видов деятельности, которые могли бы получить поддержку в рамках этого направления, приведены в Таблице 9.

VII – Библиография

Статьи и книги

Апасов Р. (2008), «Перспективная оценка физической и экономической доступности продуктов питания, и цен на продовольствие в Кыргызстане», 16 июня 2008 г., Бишкек.

Всемирный банк (2005), «Экономический рост, бедность и неравенство: Восточная Европа и бывший Советский Союз» (*Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*), Вашингтон.

Министерство сельского хозяйства США, «Ближний Восток и Центральная Азия: продолжение засухи 2009/10 гг. грозит усилением дефицита продовольственного зерна» (“Middle East and Central Asia: Continued Drought in 2009/10 Threatens Greater Food Grain Shortages”), 16 сентября 2008 г., <http://www.pecad.fas.usda.gov/> (дата последнего просмотра: 12 октября 2008 г.).

Савоскул О. (Savosklul O.) с соавт. (2003), «Водные ресурсы, климатические условия, а также продовольственная и экологическая ситуация в бассейне Сырдарьи» (*Water, Climate, Food and Environment in the Syr-Darya Basin*).

Статьи в СМИ

Интернет-сайт www.24.kg, "Рагувир Шарма: Одна причина чрезвычайной ситуации в энергосекторе Кыргызстана – плохое управление гидроресурсами», <http://www.24.kg/economics/2008/10/08/94649.html> (дата последнего просмотра: 9 октября 2008 г.).

АКИ Пресс, 26 сентября 2008 г., «Премьер-министр Чудинов: Стоимость Бишкекской центральной теплоэлектростанции оценивается примерно в 350 миллионов долларов», http://www.akipress.com/_en_news.php?id=29491 (дата последнего просмотра: 3 октября 2008 г.).

АКИ Пресс, 30 сентября 2008 г., «В Кыргызстане потребление электроэнергии в отопительный сезон должно составить всего 5,2 млрд. кВт-часов», <http://kg.akipress.org/news/62021> (дата последнего просмотра: 30 сентября 2008 г.).

АКИ Пресс, 2 октября 2008 г., «В Кыргызстане перебор потребления электроэнергии составляет 126226 млн. кВт-часов», <http://kg.akipress.org/news/62125> (дата последнего просмотра: 2 октября 2008 г.).

АКИ Пресс, 9 октября 2008 г., «Россия и Кыргызстан подписали соглашение о сотрудничестве в сфере энергетики», http://www.akipress.com/_en_news.php?id=29694 (дата последнего просмотра: 9 октября 2008 г.).

АКИ Пресс, 21 ноября 2008 г., «Президент Бакиев назвал «безответственными» заявления, сделанные министрами энергетики и экономического развития», http://www.akipress.com/_en_news.php?id=30227 (дата последнего просмотра: 9 декабря 2008 г.).

АКИ Пресс, 9 декабря 2008 г., «Минэнерго ставит задачу с 1 января ограничивать электроэнергию только по ночам», <http://kg.akipress.org/news/64840> (дата последнего просмотра: 9 декабря 2008 г.).

АКИ Пресс, 14 ноября 2008 г., «Два хвостохранилища на юге Кыргызстана в 2009 году переведут в более безопасное место», http://www.akipress.com/_en_news.php?id=30155 (дата последнего просмотра: 14 ноября 2008 г.).

АКИ Пресс, 13 декабря 2008 г., «Россия выделит Кыргызстану два миллиарда долларов», <http://business.akipress.org/news/9160> (дата последнего просмотра: 15 декабря 2008 г.).

"Азия плюс", 7 ноября 2008 г., «Увеличились поставки электроэнергии в регионы», <http://www.asiaplus.tj/en/news/31/41696.html> (дата последнего просмотра: 7 ноября 2008 г.).

"Азия плюс", 7 ноября 2008 г., «Пока что Таджикистан получил чуть более 410 млн. кубометров узбекского природного газа», <http://www.asiaplus.tj/en/news/31/41713.html> (дата последнего просмотра: 7 ноября 2008 г.).

Рубрика Eurasia Insight («Евразийский обзор», 11 ноября 2008 г., «Кыргызстан: министр энергетики предупреждает о грядущем дефиците энергии этой зимой» («Kyrgyzstan: Energy Minister Warns of Power Shortage This Winter»)), <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav111108c.shtml> (дата последнего просмотра: 18 ноября 2008 г.).

Институт по освещению проблем войны и мира (IWPR), 11 ноября 2008 г., «Кыргызстан обдумывает риски газовой сделки с Россией» («Kyrgyzstan Mull Risks of Russian Gas Deal»), Освещение ситуации в Центральной Азии, № 555, http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=347732&apc_state=henprca (дата последнего просмотра: 9 декабря 2008 г.).

Казинформ, 20 октября 2008 г., «Подписан протокол об использовании водно-энергетических ресурсов центрально-азиатского региона», <http://www.inform.kz/index.php?lang=eng> (дата последнего просмотра: 18 ноября 2008 г.).

Переходный период онлайн (Transitions Online), «Скудный урожай в Казахстане» («Kazakhstan: Slim Pickings»), 6 октября 2008 г., www.tol.cz; Информгентство ANS press, «Казахстану предстоит экспортировать 6 миллионов тонн зерна в 2008 г.» («Kazakhstan to export 6 million tons grain in 2008»), 23 сентября 2008 г., www.anspress.com.

Отчеты и оценки

Агентство содействия техническому сотрудничеству и развитию (ACTED), «Концепция продовольственной безопасности Кыргызстана» («Food Security Concept Kyrgyzstan»), 2008 г..

Целевая рабочая группа по Центральной Азии, Женева (Central Asia Task Force Geneva), резюме протокола заседания 21.10.2008.

Оценка помощи, оказанной британским министерством по делам международного развития (DFID) в период энергетического кризиса в Таджикистане зимой 2008 г. (черновой вариант), сентябрь 2008 г..

Отчет Программы содействия повышению готовности к будущим гуманитарным кризисам (Humanitarian Futures Programme), август 2008 г..

Международный центр развития удобрений (IFDC), «Оперативная оценка ситуации с кормами для скота на предстоящую зиму в Кыргызстане» (“A Rapid Assessment of the Livestock Feed Situation in Kyrgyzstan for the Coming Winter”), проект КАЕД, сентябрь 2008 г..

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), 2007 г., «Безопасная утилизация накопившихся в прошлом отходов горнодобывающей промышленности и отходов обогащения в Центральной Азии: проект отчета» (“Draft Report: Safe Management of Residues from Former Mining and Milling Activities in Central Asia”), Проект регионального технического сотрудничества RER/9/086.

Международная антикризисная группа (International Crisis Group), «Кыргызстан: обманчивое спокойствие» (“Kyrgyzstan: A Deceptive Calm”), Asia Briefing № 79, 14 августа 2008.

Международный валютный фонд, «Кыргызская Республика: просьба о 18-месячной поддержке в Рамках Антишокового фонда» (“Kyrgyz Republic: Request for an 18-Month Arrangement Under the Exogenous Shocks Facility”), страновой отчет МВФ № 08/381, декабрь 2008 г..

_____, «Республика Таджикистан: первая оценка по программе 2008 г., осуществляемой при мониторинге со стороны сотрудников МВФ» (“Republic of Tajikistan: First Assessment under the 2008 Staff-Monitored Programme”), страновой отчет МВФ № 08/382, декабрь 2008 г.

Келли К. (Kelly C.), «Комплексный кризис в Таджикистане в 2008 г. – усвоенные уроки (2-ая редакция)» (“2008 Tajikistan Compound Crisis – Lessons Learned (Revision 2)”), консультант фирмы DRMP, работавший в представительстве ПРООН в Таджикистане в июле 2008 г.

Национальный статистический комитет, «Информационный бюллетень по продовольственной безопасности: Кыргызская Республика», 2/2008 г..

ПРООН - Таджикистан, «Оперативная мультикластерная оценка, подготовка к зиме и влияние засушливой погоды: предварительные результаты» (“Rapid Multi-Cluster Assessment, Winter Preparations and Dry Weather Impact, Preliminary Results”), презентация 24 октября 2008 г, Проект по управлению рисками стихийных бедствий.

_____, «Отчет по показателям раннего предупреждения в Таджикистане» (“Early Warning Indicators Report Tajikistan”), 20 января 2009 г.; 12 ноября 2008 г.; 19 сентября 2008 г..

Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН), Отчет «Раннее предупреждение – оперативные действия» (“Early Warning Early Action Report”), июнь 2008 г.

Программа АМР США (USAID) по поддержке региональных энергетических рынков в Центральной Азии (REMAP), «Предложения и рекомендации по проекту Национальной энергетической программы Кыргызской Республики на 2007-2010 гг. и Стратегии развития топливно-энергетического комплекса до 2025 г.» (“Proposals and recommendations to the Draft National Energy Program of the Kyrgyz Republic for 2007-2010 and Strategy of Fuel and Energy Complex Development up to 2025”), 3 декабря 2007 г..

Всемирный банк, «Водно-энергетический узел - совершенствование регионального сотрудничества в бассейне Сырдарьи» (“Water Energy Nexus, Improving Regional Cooperation in the Syr Darya Basin”), Вашингтон, 2004 г.

_____, «Обзор государственных расходов на социальные программы в Таджикистане» (“Tajikistan Programmatic Public Expenditure Review”), 2007 г.

_____, Проектный документ Программы реагирования на глобальный продовольственный кризис по поводу предложения о выделении дополнительного финансирования Кыргызской Республике на проект в сфере здравоохранения и социальной защиты (“The Global Food Crisis Response Program Project Paper on a Proposed Additional Financing Grant to the Kyrgyz Republic for a Health and Social Protection Project”), 27 мая 2008 г., 5.

_____, Проект по содействию аварийному восстановлению работоспособности энергосистемы Таджикистана (“Tajikistan Energy Emergency Recovery Assistance Project”), 2008 г.

_____, «Вероятность засухи и перспективы урожая и гидроэнергетики в бассейне Амударьи и Сырдарьи в 2008 г.: ситуационный анализ“ (Situation Analysis, 2008 Prospects for Drought, Crop Yields and Hydropower Capacity in the Amu Darya and Syr Darya Basin”), Алматы и Вашингтон, июнь 2008 г.

_____, Опрос домохозяйств в Таджикистане во вопросам энергоснабжения 2004 г. (Tajikistan Household Energy Survey), Вашингтон, 2004 г.

Всемирная продовольственная программа (ВПП), «Анализ продовольственной безопасности по результатам Кыргызского комплексного опроса домохозяйств в 2006, 2007 гг. и первом квартале 2008 г.» (“Food Security Analysis of the Kyrgyz Integrated Household Survey) 2006, 2007 and 1st Quarter of 2008”, 4 ноября 2008 г.

_____, «Экстренная оценка продовольственной безопасности в Таджикистане (сельские районы)» (“Tajikistan Emergency Food Security Assessment, Tajikistan (Rural Areas)”), май 2008 г.

_____, «Экстренная оценка продовольственной безопасности в Таджикистане (городские районы)» (Emergency Food Security Assessment, Tajikistan (urban areas)), июль 2008 г.

_____, Бюллетень по продовольственной безопасности (1), Таджикистан, декабрь 2008 г.

Призывы и программные документы

УКГВ ООН, Чрезвычайный призыв об оказании помощи Таджикистану, февраль 2008 г.

УКГВ ООН, пересмотренный вариант Чрезвычайного призыва об оказании помощи Таджикистану, май 2008 г.

УКГВ ООН, Чрезвычайный призыв об оказании помощи Таджикистану в области продовольственной безопасности, сентябрь 2008 г.

ООН, План Кыргызстана по подготовке к зиме и реагированию на чрезвычайные ситуации (ЧС), 3 октября 2008 г.

ООН, План Кыргызстана по реагированию на чрезвычайные ситуации в зимний период, 27 октября 2008 г., Бишкек.

Рамочная программа ООН по оказанию содействия развитию (UNDAF) Кыргызской Республики на 2005-2010 гг.

Рамочная программа ООН по оказанию содействия развитию Республики Таджикистан на 2004-2009 гг.

Совместная стратегия доноров по оказанию помощи (JCSS) Кыргызской Республике, 2007-2010 гг.

Совместная стратегия доноров по оказанию помощи Республике Таджикистан, 2007-2009 гг.

Правительственные документы

Правительство Кыргызстана, 9 апреля 2008 г., Постановление Кыргызского правительства № 135, «О мерах по накоплению необходимого объема воды в Токтогульском водохранилище и подготовке отраслей экономики и населения страны к осенне-зимнему периоду 2008-2009 гг.».

Правительство Кыргызстана, 31 июля 2008 г., Постановление Кыргызского правительства № 415 «О результатах социально-экономического развития Кыргызской Республики за первое полугодие 2008 г. и мерах по стабилизации макроэкономической ситуации и поддержанию темпов экономического роста».

Правительство Кыргызстана, Стратегия развития страны I, 2007-2010 гг.

Правительство Кыргызстана, Стратегия развития страны II, 2009-2011 гг.

Правительство Кыргызстана, Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года, март 2007 г.

Правительство Таджикистана, План мероприятий по своевременной подготовке отраслей экономики и социальной сферы республики к бесперебойной и эффективной работе в осенне-зимний период 2008-09 годов, май 2008 г.

Правительство Таджикистана, План мероприятий по преодолению критического положения в энергетическом секторе, февраль 2008 г.

Правительство Таджикистана, Министерство экономики и торговли, Отчет о ходе выполнения майского Плана мероприятий по подготовке к осенне-зимнему периоду, ноябрь 2008 г.

Правительство Таджикистана, Постановление № 164, «О среднесрочной политике в области тарифов на электроэнергию на 2008-2012 гг.», 23 апреля 2008 г.

Правительство Таджикистана, Стратегия сокращения бедности.

Интернет-ресурсы

24.kg: <http://www.24.kg>

АКИ Пресс: <http://www.akipress.kg>

Азия плюс: <http://www.asiaplus.tj>

Информация о водных ресурсах Центральной Азии: www.cawater-info.net

Мировой справочник ЦРУ (данные по Кыргызстану, 2008 г.):
<https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/kg.html> ((дата последнего просмотра: 11 октября г.).

Статистический комитет СНГ: <http://www.cisstat.com/eng/>

Сайт министерства сельского хозяйства США Crop Explorer (статистика урожая сельскохозяйственных культур в странах мира): www.pecad.fas.usda.gov/cropexplorer

Eurasia Insight: <http://www.eurasianet.org>

Правительство Кыргызстана: <http://www.gov.kg>

Институт по освещению проблем войны и мира (IWPR): <http://www.iwpr.net>

Казинформ: <http://www.inform.kz/index.php?lang=eng>

Национальный статистический комитет Кыргызской Республики: <http://www.stat.kg>

ОЭСР, Парижская декларация: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

Социально-экономический атлас Таджикистана за 2005 г. доступен по адресу:
<http://www.stat.tj/atlas/index.html>.

Проект «Сфера»: <http://www.sphereproject.org>

Переходный период онлайн (Transitions Online): <http://www.tol.cz>

УКГВ ООН, реформа гуманитарного сектора: <http://www.reliefweb.int/humanitarianreform/>.

УКГВ ООН, Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации ООН (CERF):
<http://ochaonline.un.org/cerf/CERFHome/tabid/1705/language/fr-FR/Default.aspx>

УКГВ ООН, Reliefweb: <http://www.reliefweb.int/fts>

ПРООН, Отдел подготовки отчетов о человеческом развитии: <http://hdr.undp.org/en/>

Всемирный банк:

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/OGHIST.xls>

Приложение А – Ответные меры национальных правительств

Краткий обзор

Хотя оба правительства отреагировали на угрозы, создавшиеся в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности в своих странах, эти меры (воплотившиеся в форме национальных планов действий)⁵⁶ делают акцент, прежде всего, на увеличении запасов энергии и предотвращении возникновения (повторения) гуманитарного кризиса. В принципе ответные меры по преодолению давно наблюдаемой ситуации, стоящей за комплексным кризисом, были заложены в национальных стратегиях развития, которые, по-видимому, определяют общие рамки и направление социально-экономической политики и донорской поддержки.

В центре внимания национальных планов действий находятся такие вопросы, как создание запасов ископаемого топлива, повышение тарифов на электроэнергию и воду, а также уровня собираемости платежей, восстановление поврежденной инфраструктуры, повышение электрической мощности (где возможно) и получение дополнительных объемов импортного газа и электроэнергии. В сфере потребления электричества акцент делался на административном нормировании: в Кыргызской Республике плановые отключения электричества действовали с марта 2008 года до середины июня, а затем их снова ввели в августе, когда стало ясно, сколь велика вероятность остановки ГЭС, вследствие значительно снижения уровня воды в Токтогульском водохранилище. Седьмого октября правительство объявило, что отключения продолжаться вплоть до начала отопительного сезона в ноябре, а их длительность увеличится до 12 часов в сутки в большинстве областей страны, до 15 часов в Баткенской области и до 10 часов в Бишкеке. (На деле отключения не всегда соответствовали принятому графику.) Школьные каникулы были продлены с 25 декабря 2008 г. вплоть до 1 марта 2009 года, чтобы закрыть

⁵⁶ 9 февраля 2008 г. правительство Таджикистана утвердило *План мероприятий по преодолению кризисного положения в энергетическом секторе*, содержащий ряд краткосрочных мер, направленных на преодоление зимнего/энергетического кризиса. В плане ставились задачи по рационализации энергопотребления, ремонту поврежденных объектов инфраструктуры, пополнению запасов ископаемого топлива для электростанций и увеличению объемов импорта электроэнергии и газа из соседних стран. Вслед за ним в мае 2008 последовал *План мероприятий по своевременной подготовке отраслей экономики и социальной сферы республики к бесперебойной и эффективной работе в осенне-зимний период 2008-09 гг.* Если февральский план касался исключительно энергетического сектора, то в майском документе был охвачен уже более широкий спектр отраслей и затрагивались вопросы водоснабжения и водопользования, санитарии и сельского хозяйства. Последовав примеру своего южного соседа, власти Кыргызстана приняли два постановления о подготовке к зиме. Первое постановление «О мерах по накоплению необходимого объема воды в Токтогульском водохранилище и подготовке отраслей экономики и населения страны к осенне-зимнему периоду 2008-2009 гг.» (№ 135) было утверждено 9 апреля 2008 г. Оно было посвящено исключительно мерам по преодолению дефицита энергии в стране. 31 июля 2008 г. было принято следующее постановление (№415) «О результатах социально-экономического развития Кыргызской Республики за первое полугодие 2008 г. и мерах по стабилизации макроэкономической ситуации и поддержанию темпов экономического роста». В нем излагались краткосрочные меры в сфере продовольственной и энергетической безопасности, социальной, денежно-кредитной, бюджетной и налоговой политики. В постановлении были также намечены некоторые среднесрочные меры (главным образом, в финансовом и энергетическом секторах). В общей сложности, было предложено осуществить 64 меры, направленные на улучшение ситуации в энергетическом секторе страны, до наступления зимы 2008-2009 гг..

те школы, которые отапливаются электричеством (примерно 1117 из 2111 существующих в республике школ) и установить в них системы⁵⁷ угольного отопления. Во всех областях Таджикистана, за исключением Душанбе, домохозяйства получают электроэнергию поставляемую «Барки тоджик» в период с 3.30 до 7.30 и с 17.30 до 20.00. Доступ других категорий потребителей к электроэнергии (коммерческие компании, школы, больницы) ограничен еще больше – конечно, в тех случаях, если у них нет своих собственных генераторов. Хотя в ноябре 2008 года правительству удалось увеличить продолжительность подачи электричества в городах и поселках до 8 часов в сутки, это улучшение оказалось достаточно кратковременным – в конце января пришлось ввести новые ограничения, поскольку приостановились поставки электроэнергии из Туркменистана через территорию Узбекистана.

При поддержке Всемирного банка и Европейской комиссии (ЕК) власти Кыргызстана увеличивают финансирование двух главных национальных программ социальной защиты – это единое месячное пособие (ЕМП – главное средство поддержки бедных семей с детьми) – и месячное социальное пособие (МСП), рассчитанное на определенные социальные группы (сироты, инвалиды и пожилые). Всемирный банк предоставляет средства в размере 5 миллионов долларов, чтобы в течение 10-месячного периода, начиная с октября 2008 года, обеспечить 30%-ную прибавку к ЕМП. ЕК также планирует выделить 5 миллионов евро на повышение ЕМП и МСП в течение всего 2009 года (12 месяцев), чтобы смягчить последствия резкого повышения цен на продовольствие и поддержать потребление (особенно, продуктов питания). Эта поддержка поможет преодолеть необеспеченность продовольствием, обусловленную значительным ростом инфляции в последние два года.

Некоторые важные меры поддержки – например, раздача семенной пшеницы сельскому населению министерством сельского хозяйства в Таджикистане – осуществляются за рамками плана действий, что явно не способствует совершенствованию координации усилий и взаимодействия, как между правительственными ведомствами, так и между правительством и донорами. В частности, три основные программы раздачи семенной пшеницы – одну финансирует министерство сельского хозяйства (1300 тонн), вторую осуществляет ФАО на средства Всемирного банка (1300 тонн), а третью реализует благотворительный фонд «Уинрок Интернэшнл» при финансовой поддержке АМР США – используют три разные методики. Одна дает зерно в кредит, вторая – раздает бесплатно, а третья продает по цене на 15% ниже рыночного уровня.

Энергетический сектор: насколько эффективны предпринимаемые меры?

Кыргызская Республика: Заявление премьер-министра Искендербека Айдарлиева относительно необходимости сокращения потребления электроэнергии в стране в период с ноябрь 2008 - март 2009 до 5,2 миллиардов кВт-часов наглядно показывает масштабы стоящей перед правительством проблемы⁵⁸. Поскольку в 2008 году объем потребления электроэнергии в Кыргызской Республике составлял примерно 13 млрд. кВт-часов, а около половины этой энергии обычно потребляется в период с ноября по март, то только в

⁵⁷ Хотя дети наверстают упущенные уроки за счет занятий летом, очень полезным направлением работы, достойным расширенной донорской поддержки, могла бы стать разработка и распределение образовательных материалов и телевизионных программ, которые помогут детям самостоятельно учиться во время вынужденных длительных каникул.

⁵⁸ АКИ Пресс, 30 сентября 2008 г., <http://kg.akipress.org/news/62021> (дата последнего просмотра: 30 сентября 2008 г.).

этот период ожидается дефицит электроэнергии примерно в 1,0-1,5 млрд. кВт-часов. Разрыв между спросом и предложением усугубляется высоким уровнем потерь в энергосистеме, который в 2006 году оценивался в 42% от общего объема вырабатываемой электроэнергии (или 4,9 млрд. кВт-часов)⁵⁹. Примерно 13% приходится на долю технических потерь, а остальное 29% были отнесены к категории «неучтенных».

Правительство определило ориентирующие месячные нормативы потребления электроэнергии в стране и целевые показатели экономии для разных категорий потребителей (к примеру, на промышленных предприятиях планируется сократить потребление электроэнергии на 30%). По крайней мере, на сегодняшний день можно говорить о том, что эти нормативы соблюдаются не очень аккуратно. По данным Министерства промышленности, энергетики и топлива в период с 26 августа по 30 сентября 2008 г объем потребления электроэнергии в стране составил 417 миллионов кВт-часов при ориентирующей норме 291 миллион кВт-часов⁶⁰. Прочие административные меры – например, веерные отключения и планы по ограничению подключений к трехфазным сетям – еще больше увеличивают нагрузку на изношенную инфраструктуру национальной энергетики.

Существенное повышение тарифов на электроэнергию в таких условиях становится практически неизбежным, особенно, учитывая тот факт, что до 2008 года они не менялись в течение 5 лет. За это время цены на импортный газ увеличились в 10 раз и цены на уголь тоже выросли. По мнению экспертов Всемирного банка, для упорядочения спроса на электроэнергию и обеспечения ресурсов, необходимых для ремонта изношенной инфраструктуры средний тариф на электричество должен быть \$0,04-\$0,05/кВт-час⁶¹. Согласно постановлению правительства, принятому в апреле 2008 года, тарифы на электроэнергию должны быть повышены до этого уровня к 2012 году. С другой стороны, как показано в Таблице 10, существенное повышение тарифов может усугубить проблемы энергетической необеспеченности. В ходе исследования, проведенного АМР США, было установлено, что средний счет домохозяйства за электричество в 2007 году составлял 175 сомов (\$4,63), или примерно 5% от среднемесячного заработка промышленных рабочих⁶². У работников сельского хозяйства доля этих расходов увеличивается до 14% от зарплаты, а у пенсионеров – до 19%. Для многих домохозяйств в Кыргызстане повышение тарифов на электроэнергию означало бы ухудшение их и без того стесненного экономического положения и качества жизни, особенно, если рост тарифов не приведет к быстрому улучшению стабильности электроснабжения⁶³. Если, к примеру, сегодня на оплату счетов за электричество пенсионеры тратят 19% своих доходов, то в случае суммарного увеличения тарифов на электроэнергию на 138%, запланированного на 2008-2012 годы (см. Таблицу 10), при сохранении нынешнего уровня прочих расходов и размеров пенсии, реальные доходы пенсионеров сократились бы примерно на 21%.

⁵⁹ В 2006 году обменный курс в среднем составлял \$1 = 40,149 сомов. Данные взяты из Мирового справочника ЦРУ за 2008 г., <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/kg.html> (дата последнего просмотра: 11 октября 2008 г.).

⁶⁰ АКИ Пресс, 2 октября 2008 г., <http://kg.akipress.org/news/62125> (дата последнего просмотра: 2 октября 2008 г.).

⁶¹ Интернет-сайт www.24.kg, "Рагувир Шарма: Одна причина чрезвычайной ситуации в энергосекторе Кыргызстана – плохое управление гидроресурсами», <http://www.24.kg/economics/2008/10/08/94649.html> (дата последнего просмотра: 9 октября 2008 г.).

⁶² Расчет основан на данных о среднемесячной зарплате за 2006 г. (\$81,45). Данные национального статистического комитета.

⁶³ (REMAP) стр. 11 в цитируемой работе.

**Таблица 10. Ожидаемое повышение тарифов на электроэнергию в Кыргызстане⁶⁴
(долларов США)**

| Категория потребителей | Тариф до июля 2008г. | Дата повышения тарифа | | | | | Суммарный Рост (%) |
|--------------------------|----------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| | | Июль 2008г. | Апрель 2009г. | Апрель 2010г. | Апрель 2011г. | Апрель 2011г. | |
| Домохозяйства | 0,016 | 0,018 | 0,022 | 0,026 | 0,031 | 0,037 | 138 |
| Промышленные предприятия | 0,020 | 0,025 | 0,030 | 0,033 | 0,037 | 0,041 | 108 |
| С.х. предприятия | 0,020 | 0,025 | 0,028 | 0,032 | 0,037 | 0,043 | 117 |
| Насосные станции | 0,015 | 0,017 | 0,021 | 0,024 | 0,029 | 0,036 | 137 |
| Бюджетные организации | 0,019 | 0,026 | 0,031 | 0,037 | 0,045 | 0,051 | 167 |
| Прочие | 0,019 | 0,026 | 0,031 | 0,038 | 0,046 | 0,054 | 184 |

Правительство также стремится увеличить импорт энергии. В соответствии с соглашениями о региональном сотрудничестве от 10 и 18 октября, Казахстан обязался поставить Кыргызстану 250 миллионов кВт-часов электроэнергии и гарантировал «своевременную» поставку угля для Бишкекской теплоэлектростанции в 2009 году. Кроме того, Узбекистан гарантирует «дополнительную поставку» 150 миллионов кубических метров газа Кыргызстану в первом квартале 2009 года. Взамен Кыргызстан обязался отпустить 5,25 миллиардов кубометров воды из Токтогула для орошения, тем самым, гарантировав, что количество доступной воды «в начале вегетационного периода в 2009 году будет не ниже, чем в 2008 году».⁶⁵ В официальных заявлениях правительства осенью также сообщалось об успешном ходе заготовки угля и мазута (которые увеличиваются преимущественно за счет импорта).

Пока слишком рано судить о том, сможет ли импорт компенсировать убывающие запасы гидроэнергии Токтогула. Однако энергетическим компаниям Кыргызстана вряд ли удастся импортировать уголь, газ, или электричество по ценам, которые позволят им свести концы с концами даже при перепродаже их на внутреннем рынке по ценам, указанным в Таблице 10. Согласно данным из некоторых источников, импортируемая из Казахстана электроэнергия обходится в 0,07-0,08 долларов за 1 кВт-час⁶⁶. Аналогичная ситуация складывается и с поставками газа из Узбекистана, если в 2007 и 2008 годах он продавал 1000 кубометров газа соответственно за 100 и 145 долларов, то в 2009 году экспортная цена для Кыргызстана и Таджикистана возросла до \$240. Это существенно повлияет на внешнеэкономическое положение Кыргызской Республики: в отчете МВФ, выпущенном в декабре 2008 года, отмечается, что «в 2009 году импорт природного газа обойдется примерно на 130 миллионов долларов (2,5% ВВП) дороже, чем в 2008 году, вследствие повышения цен»⁶⁷.

При всей важности этих мер существует риск того, что они отвлекут внимание от нелегких долгосрочных задач реструктуризации и модернизации энергетического сектора

⁶⁴ Цена за 1 кВт-час. Данные из постановления правительства от 23 апреля 2008 г. «О среднесрочной тарифной политике по электроэнергии на 2008-2012 гг.» (№164); расчеты ПРООН.

⁶⁵ Казинформ, 20 октября 2008 г., «Подписан протокол об использовании водно-энергетических ресурсов центрально-азиатского региона», <http://www.inform.kz/index.php?lang=eng> (дата последнего просмотра: 18 ноября 2008 г.).

⁶⁶ Интервью, проведенное в ходе настоящей оценки, Бишкек, 9 октября 2008 г.

⁶⁷

Кыргызской Республики. Хотя Бишкекская теплоэлектростанция (обеспечивающая столицу страны теплом и электричеством) имеет установленную мощность 650 мегаватт, сегодня она не в состоянии вырабатывать больше 250 мегаватт. Попытки осуществить приватизацию электростанции провалились: потенциальных покупателей отпугнула назначенная правительством цена в 350 миллионов долларов⁶⁸. В газовом секторе перспективы могут быть несколько лучше: Газпром ведет переговоры о покупке 75% акций национальной газовой компании «Кыргызгаз»⁶⁹. Девятого октября Газпром и Министерство промышленности и энергетики Кыргызской Республики подписали меморандум о взаимопонимании; для согласования окончательных условий сделки (в том числе суммы, которую придется заплатить Газпрому) был отведен срок в три месяца⁷⁰. Учитывая те трудности, с которыми приходится сталкиваться Газпрому при разработке новых газовых месторождений в условиях глобального экономического кризиса, еще неизвестно, возьмет ли на себя российский концерн нелегкую задачу реструктуризации газового сектора Кыргызской Республики.

Если представленные выше результаты анализа верны, то они дают основания для озабоченности. В то время как уровень воды на Токтогульской ГЭС опустился почти на 40% по сравнению со средними многолетними значениями, потребление электроэнергии в стране превышает ориентировочные лимиты потребления, развитие альтернативной энергетики пока еще в полной мере не обеспечено, а перспективы модернизации энергетического сектора остаются в лучшем случае неопределенными. Хотя работа по оздоровлению энергетики велась во всех отраслях этого сектора, такие меры, как веерные отключения и повышенная нагрузка на однофазные сети, чреватые ускоренным износом оборудования и техническими сбоями. По-видимому, есть все основания утверждать, что домохозяйства и предприятия Кыргызстана в ближайшие месяцы ожидает повышение цен на энергию и нестабильная ситуация с энергоснабжением. Кроме того, нагрузка на ресурсы Токтогула может привести к еще большему сокращению количества доступной для орошения воды весной и летом 2009 года.

Таджикистан: Как и в Кыргызской Республике, антикризисные меры в энергетическом секторе Таджикистана были направлены, прежде всего, на снижение потребления электроэнергии, развитие генерирующих мощностей и увеличение пропускной способности линий электропередач (посредством ремонта существующих и создания новых объектов инфраструктуры), повышение уровня собираемости платежей и, особенно, обеспечение дополнительных объемов импорта энергии⁷¹. Поэтому реализация соглашений о региональном сотрудничестве, принятых в октябре, имеет весьма важное значение для Таджикистана, поскольку задержки импортных поставок приводят к дополнительной нагрузке на Нурекскую ГЭС, снижая уровень воды в ее водохранилище. Как считают ответственные сотрудники компании «Барки тоджик», в отсутствие ожидаемого поступления импортной электроэнергии и газа гидроэнергоресурсы

⁶⁸ АКИ Пресс, 26 сентября 2008 г., http://www.akipress.com/en_news.php?id=29491 (дата последнего просмотра: 3 октября 2008 г.). Более подробно о попытке правительства провести быструю приватизацию см. Международная антикризисная группа (International Crisis Group), «Кыргызстан: обманчивое спокойствие» (“Kyrgyzstan: A Deceptive Calm”), Asia Briefing No 79, 14 августа 2008 г..

⁶⁹ АКИ Пресс, 9 октября 2008 г., http://www.akipress.com/en_news.php?id=29694 (дата последнего просмотра: 9 октября 2008 г.).

⁷⁰ «Кыргызстан обдумывает риски газовой сделки с Россией» (“Kyrgyzstan Mull Risks of Russian Gas Deal”), Институт по освещению проблем войны и мира (IWPR), 11 ноября 2008 г., Освещение ситуации в Центральной Азии, № 555, http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=347732&apc_state=henprca

⁷¹ Если за счет импорта (в основном из Туркменистана и Узбекистана) удовлетворяется 25-30% потребностей Таджикистана в электроэнергии, то газ, импортируемый из Узбекистана, покрывает 98% потребностей страны. Согласно Плану действий Таджикистана, принятому в мае 2008 г., для обеспечения работы сети центрального отопления в Душанбе необходимо 300 миллионов кубометров импортного газа.

истощатся уже в феврале. Хотя импорт электроэнергии из Туркменистана начался 1 ноября, заключенное соглашение предусматривает закупку 1,2 миллиарда кВт-часов вместо запланированных 2 миллиардов кВт-часов⁷². Согласно заявлениям представителей компании «Таджикгаз» (таджикский импортер газа), поставки 2008 года из Узбекистана оказались ниже ожидаемого уровня отчасти вследствие того, что «Таджикгаз» задолжал «Узтрансгазу» (узбекский экспортер газа) «2,3 миллиона долларов»⁷³. Ситуация еще больше осложняется существованием задолженностей по платежам, которые накопились у «Барки тоджик» (\$1,45 млн.) и Таджикской цементной компании (\$1,6 млн.) перед «Таджикгазом», и перспективы их урегулирования представляются весьма неопределенными. В любом случае повышение цены на узбекский газ в 2009 году до 240 долларов США за 1000 кубометров (в 2007 и 2008 годах эта цена соответственно равнялась \$100 и \$145), весьма вероятно, усугубит проблемы энергетической безопасности и экономической доступности газа для многих домохозяйств в Таджикистане.

Несмотря на прогресс, достигнутый после зимы 2008 года, Таджикистан продолжает испытывать дефицит электроэнергии в связи с хроническими проблемами, существующими в энергетическом секторе страны. В сельских районах (за исключением Горно-Бадахшанской области) домохозяйства ежедневно получают электричество (поставляемое «Барки тоджик») только с 6.00 до 9.00 и с 17.30 до 21.30⁷⁴. Доступ к электроэнергии еще больше ограничен для других категорий потребителей (коммерческие компании, школы, больницы – конечно, если у них нет своих собственных генераторов). С другой стороны, в Душанбе и других городах, по большей части, удалось избежать отключений (более частых и длительных, чем обычно). Правительство также заинтересовано в предотвращении дальнейшего падения промышленного производства под воздействием «электрического шока»: импорт энергии из Туркменистана предназначен для покрытия потребностей «Таджикской алюминиевой компания» (Талко). Поскольку на долю «Талко» приходится примерно 45% энергопотребления в стране, эти импортные поставки приведут к соответствующему сокращению объемов воды, используемых Нурекской ГЭС в нуждах компании. (План действий правительства, принятый в мае 2008 года, предусматривает импорт 2 миллиардов кВт-часов зимой 2008-2009 годов только для покрытия потребностей «Талко».) Однако, в отличие от Кыргызской Республики, правительству Таджикистана удалось существенно повысить генерационные мощности в 2008 году за счет введения в строй трех новых агрегатов на ГЭС «Сангтуда-1» – это позволило «Барки тоджик» увеличить на 1 час суточную продолжительность подачи электроэнергии в регионах за пределами столицы (Душанбе).

Как и в Кыргызской Республике, в Таджикистане уделяют основное внимание ремонту и модернизации инфраструктуры и заготовке дополнительных запасов топлива. «Барки тоджик» заготовила 20 тысяч тонн топочного мазута, в дополнение к уже примерно 10 тысячам тонн мазута, накопленного в хранилищах Душанбе для экстренных ситуаций – на случай прекращения поставок природного газа или выхода из строя других генерирующих мощностей.

⁷² Источник: Отчет Министерства экономики от 8 ноября 2008 г. «О ходе выполнения майского Плана мероприятий по подготовке к осенне-зимнему периоду (*Мероприятие 41*)».

⁷³ Шавкат Шоимов, заместитель директора таджикской государственной газораспределительной компании «Таджикгаз» в интервью информагентству "Азия плюс" сказал, что «с начала этого года [2008] Таджикистан получил чуть более 410 миллионов кубометров природного газа из Узбекистана. В то же время, за отчетный период страна должна была получить 483 миллиона кубометров, но Узбекистан прекратил поставки из-за задолженности «Таджикгаза». (Источник: «Пока что Таджикистан получил чуть более 410 млн. кубометров узбекского природного газа», "Азия плюс", 7 ноября 2008 г..

⁷⁴ Источник: «Увеличились поставки электроэнергии в регионы», "Азия плюс", 7 ноября 2008 ..

Эти факты отражают достигнутый прогресс и уроки, усвоенные из опыта зимы 2008 года. Однако результаты оперативной оценки ООН, проведенной в начале октября⁷⁵, показывают, что очень многое все еще предстоит сделать (см. Таблицу 11). К примеру, 74% и 68% опрошенных школ и учреждений здравоохранения (соответственно) не имели печей или системы отопления; в 64% школ не было действующей системы водоснабжения⁷⁶. Эти данные ставят немало вопросов о том, насколько успешно реализуются мероприятия по подготовке к зиме, а также подчеркивают хронический характер проблем доступа к образованию и социальным услугам в Таджикистане. Они также служат для нас напоминанием о том, что лучший способ предотвращения гуманитарных кризисов в регионе заключается в том, чтобы отыскать долговременные устойчивые решения для трудных проблем развития Центральной Азии.

Учитывая события прошлой зимы в Таджикистане, вполне объяснимо, что заготовке краткосрочных запасов уделяется повышенное внимание. Вместе с тем, международный опыт показывает, что увеличение тарифов посредством их дифференциации по времени, а также введения прогрессивных тарифов (при такой системе крупные потребители платят больше чем небольшие за единицу потребленной энергии) может увеличить доходы поставщиков энергии и упорядочить ее потребление, гарантируя при этом, что основная тяжесть повышения тарифов не ляжет на плечи потребителей с низкими доходами (те же аргументы применимы и в области тарифов на услуги водоснабжения и канализации). Однако чтобы такие меры работали, потребление энергии (воды) должно точно измеряться посредством внедрения унифицированной системы счетчиков. Необходимо также проводить работу с населением – разрабатывать, реализовывать и поддерживать информационные кампании, разъясняющие как домохозяйства с низкими и средними доходами могут изменить свои привычки, чтобы свести к минимуму негативное воздействие повышения тарифов. К сожалению, усилия по ускоренной реализации программ установки счетчиков не занимают заметного места в текущих мероприятиях правительства по преодолению энергетической необеспеченности. Акцент на решении сиюминутных проблем в сфере энергоснабжения может также отвлечь внимание от проведения реформаторских мер, способных стимулировать развитие относительно дешевых энерготехнологий (в частности, микрогидроэнергетики). В отсутствие повышенного внимания к проведению реформ в потребительской сфере и мер по обеспечению энергоснабжения населения на долгосрочную перспективу декапитализация активов энергетики, а также крупные системные потери электроэнергии будут продолжаться, а это значит, что энергетическая уязвимость страны сохранится и в будущем⁷⁷.

⁷⁵Оперативная мультикластерная оценка, подготовка к зиме и влияние засушливой погоды: предварительные результаты (“Rapid Multi-Cluster Assessment, Winter Preparations and Dry Weather Impact, Preliminary Results”), презентация 24 октября 2008 г. ПРООН - Таджикистан (Проект по управлению рисками стихийных бедствий).

⁷⁶ Там же.

⁷⁷ 14 января 2009 г. произошла авария на Кайраккумской ГЭС (в качестве причины указывались технические ошибки в эксплуатации). В результате, ГЭС, обеспечивающая треть электроэнергии, потребляемой в Сугдской области Таджикистана, остановилась. ГЭС была построена в 1957 г.; ее реконструкция обойдется примерно в 25 миллионов долларов.

| Таблица 11: Уровень защищенности и уязвимости населения в Таджикистане* | | | |
|---|--------------|-----------|-----------------------|
| Вопросы; группы респондентов | Ответ | | Размер выборки |
| | Нет | Да | |
| Домохозяйства | | | |
| <i>Есть ли в вашей семье достаточные запасы топлива на зимние месяцы?</i> | 69% | 31% | 845 |
| <i>Если нет, то сможете ли вы купить достаточно количество топлива на зиму?</i> | 95% | 5% | 548 |
| Учреждения здравоохранения | | | |
| <i>Был ли у вашего учреждения доступ к электричеству в октябре 2007 – марте 2008 года?</i> | 75% | 25% | 184 |
| <i>Есть ли у вас генератор?</i> | 63% | 37% | 184 |
| <i>Есть ли у вас печи отопления или другие отопительные приборы?</i> | 68% | 32% | 184 |
| <i>Есть ли у вас действующая система водоснабжения?</i> | 45% | 55% | 184 |
| <i>Если да, то обеспечивает ли она, по крайней мере, 60 литров воды на одного пациента в день?</i> | 46% | 54% | 184 |
| <i>Реализуются ли в вашем учреждении проекты ООН, НПО или других организаций, занимающихся оказанием содействия в целях развития?</i> | 76% | 24% | 184 |
| Школы | | | |
| <i>В вашей школе обычно есть электричество в октябре – марте?</i> | 74% | 26% | 210 |
| <i>Есть ли у вас печи отопления или другие отопительные приборы?</i> | 74% | 26% | 210 |
| <i>Есть ли у вас действующая система водоснабжения?</i> | 64% | 36% | 207 |
| <i>Реализуются ли в вашей школе проекты ООН, НПО или других организаций, занимающихся оказанием содействия в целях развития?</i> | 51% | 49% | 220 |
| Система водоснабжения | | | |
| <i>Есть ли в вашем населенном пункте нормально работающая система водоснабжения?</i> | 64% | 36% | 70 |
| <i>Сократилась ли доступность воды за последние четыре месяца?</i> | 48% | 52% | 66 |
| <i>Есть ли у местных жителей озабоченность по поводу качества потребляемой воды?</i> | 45% | 55% | 66 |

*Данные собраны в период 1-10 октября 2008 года группой REACT-Таджикистан.

Среднесрочные и долгосрочные меры в сфере развития

Корни чрезвычайной гуманитарной ситуации в Таджикистане зимой 2008 года и причины угроз, стоящих сегодня перед Кыргызстаном, лежат в слабости системы управления и структурной организации энергетического и водного секторов этих стран. Преодоление этих проблем требует, чтобы правительства и международное сообщество вышли за рамки краткосрочной парадигмы ликвидации чрезвычайных ситуаций и разрабатывали соответствующие ответные меры с учетом среднесрочной и долгосрочной перспектив. Рамочной основой могут служить Стратегия сокращения бедности (ССБ) в Таджикистане и Стратегия развития страны (СРС) в Кыргызской Республике, утвержденные правительством в 2007 году. Эти документы предусматривают комплексные ответные меры по преодолению национальных проблем развития, связанных с определенными финансовыми и внешними ограничениями, к тому же они разрабатывались при поддержке донорского сообщества. Поэтому они увязываются (или могут увязываться) с основными инструментами планирования и программной деятельности, используемыми международным сообществом – Совместной стратегией доноров по оказанию помощи стране (JCSS) и Рамочной программой ООН по оказанию содействия развитию страны (UNDAF). Именно в рамках этих стратегических механизмов следует осуществлять разработку, реализацию и финансирование соответствующих мер по реформированию энергетического, сельскохозяйственного и водного секторов.

Таджикистан: Хотя план действий, принятый 9 февраля 2008 года, носит преимущественно краткосрочный характер, в нем содержатся и некоторые элементы реагирования в среднесрочной перспективе. Они включают в себя меры, направленные на:

- восстановление и модернизацию силовых агрегатов и системы управления Нурекской ГЭС (что позволит увеличить производство электроэнергии примерно на 5-15%);
- восстановление национальной инфраструктуры газопроводов в целях снижения транспортных потерь газа (которые достигают 15%);
- создание современного диспетчерского центра электроэнергетической системы; и
- реализацию программы по развитию альтернативной энергетики, в том числе малой гидроэнергетики.

К сожалению, большинство этих мероприятий не включено в ССБ и НСР. НСР (рассчитанная на 2007-2015 годы) и ССБ (на 2007-2009 годы), в принципе, являются долгосрочными и среднесрочными инструментами стратегического и программного планирования в Таджикистане. В то время как НСР является долгосрочным стратегическим документом, ССБ предназначена служить в качестве среднесрочной программы социально-экономического развития страны. В принципе, оба документа делают акцент на увязывании усилий по снижению бедности и устойчивому развитию с достижением макроэкономической стабильности, институциональными реформами и экономическим ростом. НСР и ССБ предусматривают восстановление и расширение инфраструктуры электроэнергетики Таджикистана, чтобы улучшить доступ населения к надежным услугам электроснабжения и снизить производственные затраты, в том числе посредством:

- достройки (реконструкции) Рогунской ГЭС и ГЭС «Сангтуда-1 и -2»;
- внедрения расширенной программы по строительству малых гидроэлектростанций и развитию новых альтернативных энерготехнологий (биогаз, солнечная и ветровая энергия);
- разработки электрических сетей транзита «Север-Юг» в целях повышения обеспеченности энергией районов на севере Таджикистана и экспорта электроэнергии потенциальным покупателям в соседних странах, испытывающих дефицит энергии (в частности, в Афганистан, Пакистан и Индию);
- возможной реконструкции и увеличения мощности угольных теплоэлектростанций;
- совершенствования системы управления и прозрачности энергетического сектора путем реструктуризации компании «Барки тоджик» (в частности, передачи производства электроэнергии в ведение отдельной компании), а также «Таджикгаза»; и
- повышения тарифов (до \$0,025/кВт-час к 2010 году), чтобы сократить потери энергии, увеличить приток денежных средств в сектор и повысить его рентабельность.

В сельскохозяйственном секторе главные цели заключаются в увеличении валового объема производства сельхозпродукции и в росте производительности труда, чтобы добиться снижения уровня бедности, в том числе посредством:

- пересмотра земельного кодекса в целях обеспечения равенства прав землепользования;
- разработки национальной стратегии в сфере продовольственной безопасности;
- реформирования хлопкового сектора путем повышения конкуренции между поставщиками сельхозоборудования и фабриками по переработке хлопка, а также решения проблем фермерской задолженности;
- устранения чрезмерного вмешательства местных властей в принятие решений относительно того, какие культуры следует выращивать;
- внедрения прозрачных процедур предоставления ссуд;
- повышения качества услуг в области ветеринарии, селекционного разведения и производства семян;
- реконструкции ирригационных и дренажных систем; и
- поддержки создания ассоциаций водопользователей.

В социальном секторе НСР и ССБ предусматривают:

- принятие мер по преодолению угроз, связанных с демографической напряженностью и с недостаточным финансированием образования, посредством масштабного строительства и реконструкции школ. Следует построить, по крайней мере, 450 новых школ и предоставить им учебники и другие учебные материалы, а также системы отопления и прочее оборудование, необходимое для обеспечения учащихся безопасной питьевой водой и соответствующими санитарно-гигиеническими условиями (с учетом совместного обучения мальчиков и девочек в таджикских школах);
- улучшение доступности и качества медицинских услуг посредством реконструкции объектов здравоохранения, улучшения обеспеченности медицинским оборудованием, медикаментами, транспортными средствами
- завершение реформы пенсионной системы и системы социального обеспечения, направленных на повышение уровня оказания основных социальных услуг, лучший учет нужд уязвимых групп населения; и
- проведение реформы в сфере водоснабжения, санитарии, коммунальных услуг, торгового и жилищного строительства.

Кыргызская Республика: Постановление правительства № 135 от 9 апреля 2008 года посвящено исключительно энергетическому сектору. Только в постановлении от 31 июля 2008 года (№ 415) появляется какое-то упоминание о других секторах, и то в общем плане. По существу, их связь с рамочной программой развития еще слабее, чем в Таджикистане.

В СРС изложена концепция развития Кыргызской Республики на среднесрочную перспективу и намечены основные направления деятельности в сфере развития на период 2007-2010 годов (проект новой стратегии развития страны на 2009-2011 годы [СРС-2] был представлен в сентябре 2008 года). В качестве приоритетных СРС выделяет такие сектора, как производство и распределение электроэнергии, поддержание транспортной инфраструктуры, строительство, сельское хозяйство и пищевая промышленность.

Энергетический сектор Кыргызской Республики страдает от несовершенства системы управления, недостатка прозрачности высоких системных потерь и квази-фискального дефицита⁷⁸, тарифов, установленных на уровне ниже производственных затрат, высокой степени зависимости от импорта ископаемого топлива и декапитализации инфраструктуры энергетики. Поэтому в СРС основное внимание уделяется финансовому оздоровлению сектора к 2025 году в целях обеспечения энергетической безопасности – при этом особый акцент делается на гидроэнергетике. Конкретные мероприятия в этой области включают:

- Строительство ГЭС «Камбарата-1 и -2», в том числе на средства, полученные от российских инвестиций, составляющих 2 миллиарда долларов;
- Строительство высоковольтных линий (500 кВт), чтобы соединить энергосистему Кыргызской Республики с энергосетью соседнего Таджикистана (и, тем самым, обеспечить доступ к рынкам Афганистана и Пакистана), а также высоковольтной линии вдоль трассы Камбарата-Кемин-Алматы;
- Частичную приватизацию газораспределительной системы и систем производства и распределения электроэнергии, в том числе Бишкекской теплоэлектростанции и предприятий бишкекской теплосети, а также модернизацию в целях повышения их конкурентоспособности;
- Внедрение программ по повышению энергоэффективности в жилищном и торговом строительстве, а также в энергетике, сельском хозяйстве, на транспорте и в бюджетной сфере;
- Создание условий для расширения использования малых ГЭС и других возобновляемых энерготехнологий, а также развитие проектов в области углеродного финансирования; и
- Развитие правовой и институциональной базы, необходимой для того, чтобы эти реформы достигли желаемых результатов.

В сельскохозяйственном секторе акцент делается на снижении уровня бедности в сельских районах и повышении экологической устойчивости посредством развития сельских территорий и укрепления рыночных связей между аграрным сектором и пищевой промышленностью. Конкретные реформаторские шаги в этой области включают в себя:

- Разработку и реализацию в широких масштабах мер по обеспечению безопасности пищевых продуктов;
- Дальнейшее развитие земельной реформ, начатых в 1990-х годах, в целях содействия организации сельскохозяйственных кооперативов;
- Развитие услуг по распространению сельскохозяйственных знаний;

⁷⁸ Системные потери электроэнергии в сетях превышали 40%, причем примерно 25% приходится на долю коммерческих потерь в энергетике (хищения и неоплаты энергопотребителями). В результате, в 2005, 2006 и 2007 годах в секторе электроэнергетики отмечался квази-фискальный дефицит, равный соответственно 7,6%, 5,4% и 4,9% ВВП. Собираемость платежей за электроэнергию в 2006 г. составляла лишь 72,3%, а в 2007 г. – 86%. (СРС-1, 2007; СРС-2, 2008 г.).

- Увеличение размеров сельскохозяйственных кредитов.

СРС-2 предусматривает увеличение производства продовольствия, уменьшение зависимости от импорта продуктов питания и совершенствование управления государственным продовольственным резервом. Запасы зерна, имеющиеся в государственном резерве, не должны опускаться ниже уровня в 123 тысячи тонн (такова минимальная трехмесячная норма потребления зерна для населения страны). Хотя об этом и не говорится, правительство, по-видимому, стремится перевести все школы и учреждения здравоохранения, использующие электричество для обогрева помещений, на угольные системы отопления. СРС также делает акцент на повышении эффективности социальной помощи посредством реформирования социальной политики и совершенствования целевой направленности социальных услуг.

Хотя СРС уделяет повышенное внимание краткосрочным задачам по созданию запасов топлива, в ней не нашли ясного отражения вопросы, связанные с обеспечением энергией социальных институтов (школы, больницы), и лишь вскользь упоминается вопрос энергоснабжения отдаленных районов страны. Результаты оперативной оценки продовольственной безопасности, проведенной в октябре 2008 года Всемирной продовольственной программой, также убедительно указывают на то, что проблемам хронической продовольственной необеспеченности следует уделять приоритетное внимание при разработке проекта СРС-2.

Ответные меры национальных правительств: предварительная оценка

Приведенный выше анализ позволяет сделать следующие выводы относительно мер, предпринятых правительствами Таджикистана и Кыргызской Республики в ответ на угрозы, создавшиеся в их странах.

Рамочные программы: в основе своей достаточно последовательные и согласованные, но кое-что в них следует исправить. Анализ национальных планов действий, национальных стратегий развития и рамочных программ координации действий доноров (UNDAF, JCSS) указывают на то, что в целом они носят взаимодополняющий характер, но, вместе с тем, в них отмечается и ряд несоответствий. Наиболее важное из этих несоответствий относится к содержащимся в плане действий рекомендациям относительно мер среднесрочного характера, которые не всегда включаются (или согласуются) с национальными стратегиями развития. Хотя планы действий в обеих странах были разработаны после утверждения НСР и СРС, в них редко можно найти ссылки на более долгосрочные стратегии. Разработка новых стратегических документов – СРС в Кыргызской Республике, ССБ в Таджикистане, а также JCSS и UNDAF в обеих странах – открывает для этого важные возможности.

Отсутствие связи между гуманитарным реагированием и антикризисными мерами в энергетике. Планы действий делают акцент (почти исключительно) на энергетическом секторе – той области, в которой гуманитарное сообщество имеет очень небольшой опыт работы. Компетенция в этой сфере сконцентрирована преимущественно внутри такого представителя донорского сообщества, как Всемирный банк, чье сотрудничество с гуманитарными механизмами ООН порой носит весьма стихийный характер. В Таджикистане следует уделять больше внимания краткосрочным мероприятиям правительства по предотвращению стихийных бедствий, которые, в идеале, должны служить ориентиром при разработке планов гуманитарного сообщества в области

повышения готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий. Для достижения этой цели необходимо обеспечить большую согласованность в работе правительственных ведомств, которые отвечают за координацию мер по экстренному и гуманитарному реагированию при чрезвычайных ситуациях. К примеру, координаторы по чрезвычайным ситуациям должны входить в состав и других координационных структур. Координационная платформа REACT также должна быть либо полностью одобрена таджикскими властями, либо взамен следует оперативно создать и внедрить более совершенный механизм. В отношении среднесрочной перспективы, следует учесть то обстоятельство, что программные документы и правительства (СРС/НСР), и международного сообщества (UNDAF, JCSS) в настоящее время подвергаются переработке, то есть сегодня существуют хорошие возможности для повышения эффективности координации как между донорским сообществом и правительственными ведомствами, так и внутри обеих систем.

Пересмотр приоритетов стратегических рамочных программ с учетом рисков «комплексного кризиса». В то время как СРС и ССБ обеспечивают реальную основу для действий, они иногда склонны выдавать желаемое за действительное, представляя крупные проекты с большими пробелами в финансировании. Для решения этой проблемы следует научиться четко устанавливать приоритеты. Необходимость сокращения рисков в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности служит хорошей основой для проведения такой приоритизации. Вопросам, связанным с продовольственной, водной и энергетической безопасностью, и реформам по укреплению институтов, управляющих этими секторами, необходимо уделять более заметное место в этих документах.

Реформа энергетического сектора: достоинства малой гидроэнергетики. Как Таджикистан, так и Кыргызская Республика рассматривают возможности увеличения выработки гидроэлектроэнергии, преимущественно посредством строительства или расширения крупных плотин (например, Рогун и Камбарата) как главного условия, обеспечивающего перспективы долгосрочного развития. После завершения эти проекты позволят преодолеть дефицит бытовой электроэнергии и позволят существенно увеличить экспорт энергии. Однако, в свете необходимости больших капиталовложений и длительных периодов отдачи, эти проекты (при условии, что они вообще будут завершены) не смогут решить краткосрочные или среднесрочные проблемы нехватки энергии, которые остро стоят перед обеими странами. Поэтому следует делать упор на менее масштабных и более трудоемких проектах, требующих меньше капиталовложений, имеющих более короткий период отдачи и обеспечивающих больший объем занятости – в частности, в области микрогидроэнергетики, биогазовых и солнечных установок и других возобновляемых энерготехнологий, а также на проектах по повышению эффективности энергопотребления (особенно в больницах, школах и других общественных учреждениях), которые, с большой долей вероятности, обеспечат положительные результаты в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Особенно важным в этом отношении представляется принятое в январе 2009 года решение таджикского правительства, поручающее министерству промышленности и энергетики обеспечить к концу года постройку 50 малых гидроэлектростанций.

Необходимы более энергичные реформы. Национальные программы развития в Таджикистане и Кыргызской Республике призывают к частичной либерализации и приватизации в энергетическом секторе, чтобы упорядочить спрос на энергию и обеспечить внедрение элемента конкуренции в монополизированных отраслях и привлечь средства внутреннего и внешнего финансирования, необходимого для того, чтобы обратить вспять обесценивание энергетической инфраструктуры. В идеале эти меры

должны дополняться уже доказавшими свою эффективность реформами как в сфере энергоснабжения, так и энергопотребления, чтобы сократить энергетическую необеспеченность и одновременно защитить малообеспеченные домохозяйства от негативного воздействия повышения тарифов, которое является неизбежным спутником мер по оздоровлению энергетики.

Переориентация программ социальной защиты на компенсацию последствий резкого повышения тарифов на воду и электроэнергию. Как в Кыргызской Республике, так и Таджикистане существенный рост цен на электричество, отопление, воду и коммунальные услуги представляется неизбежным. Однако, как показывает представленный выше анализ, в случае реализации планов правительства, домохозяйствам в Кыргызской Республике в период 2008-2012 годов следует ожидать увеличения тарифов на электроэнергию на 138%. При сохранении нынешнего уровня прочих расходов и размеров пенсии, такое повышение привело бы к сокращению реальных доходов пенсионеров примерно на 21%. Заблаговременные усилия по переориентации программ социальной защиты на те группы населения, которые окажутся в наиболее уязвимом положении при резком росте тарифов, могли бы принести большие социальные дивиденды, особенно в тех странах, где столь значительная часть населения живет в бедности.

Приложение В – Ответные меры международного сообщества

Краткий обзор

Обеспечение эффективности помощи и координация действий доноров являются достаточно сложным делом и в нормальных ситуациях, поэтому они могут представлять особые трудности в тех обстоятельствах (вроде комплексного кризиса в Таджикистане), когда на фоне нелегких проблем развития (например, несовершенных реформ в сельском хозяйстве и энергетике) возникает гуманитарный вызов (например, необходимость чрезвычайного реагирования на кризис, вызванный сильными морозами). Для решения задач в области координации донорских усилий был разработан ряд принципов и механизмов. Парижская декларация о повышении эффективности внешней помощи придает особое значение приверженности стран-партнеров делу развития и содействию укреплению национального потенциала развития в качестве основных принципов координации донорских усилий. В Хиогской рамочной программе действий (принятая на конференции в японском городе Кобе) говорится о том, что необходимо избегать искусственной разобщенности между деятельностью по чрезвычайному реагированию, пост-кризисному восстановлению и оказанию гуманитарной помощи, с одной стороны, и работой по более долгосрочным программам развития, с другой. В соответствии с принципами Инициативы 2003 года по обеспечению добросовестной донорской помощи⁷⁹ гуманитарная помощь должна быть ориентирована на поддержку восстановления и долгосрочного развития страны. Совместные стратегии доноров по оказанию помощи (JCSS – на страновом уровне) и Рамочная программа ООН по оказанию содействия развитию страны (UNDAF), способствующая координированной разработке [и, хотелось бы надеяться, реализации] программ ООН на национальном уровне, должны обеспечить большую согласованность действий на местах в соответствии с глобальными принципами и механизмами, представленными выше.

Вставка 2: Парижская декларация

Парижская декларация о повышении эффективности внешней помощи⁸⁰ выражает соглашение международного сообщества в отношении реформирования механизмов оказания помощи для достижения большей эффективности и результатов. Парижская декларация основывается на пяти взаимно подкрепляющих друг друга принципах:

**Приверженность:* Страны партнеры должны осуществлять эффективное руководство разработкой политики и стратегии по развитию и координировать свою деятельность по развитию.

**Согласование:* Всесторонняя помощь, предоставляемая донорами, должна основываться на национальных стратегиях развития, институтах и процедурах страны партнера.

⁷⁹ Согласно Принципам и образцовой практике оказания гуманитарной донорской помощи, принятым в июне 2003 г. гуманитарная помощь должна способствовать «укреплению потенциала затронутых бедствием стран и сообществ, с целью предотвращения гуманитарных кризисов, повышения готовности к ним и реагирования на них, смягчения негативных последствий для населения, чтобы правительства и местные сообщества могли лучше выполнять свои обязанности и осуществлять эффективную координацию с гуманитарными партнерами».

⁸⁰ См. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

**Гармонизация:* Деятельность доноров на более гармонизированной и прозрачной основе с повышенной коллективной эффективностью.

**Управление, ориентированное на результаты:* Управление ресурсами и усовершенствование процесса принятия решений, ориентированного на результаты.

**Взаимная подотчетность:* Доноры и партнеры подотчетны за результаты деятельности по развитию.

Кластерная система – это механизм для координации гуманитарной деятельности специализированных учреждений, работающих в условиях кризиса или чрезвычайной ситуации, и для организации работы по гуманитарным призывам в целях обеспечения оперативного финансирования, необходимого для быстрого и эффективного реагирования. Кластерная система была введена в 2005 году в рамках реформирования гуманитарного сектора ООН, чтобы укрепить общий потенциал гуманитарного реагирования, его предсказуемость, подотчетность и партнерство между учреждениями ООН и другими структурами. В соответствии с Парижской декларацией, кластерная система предназначена скорее для поддержки (чем подмены собой) правительственных усилий по предотвращению бедствий и оказанию помощи национальным правительствам в эффективном реагировании на уже наступившую кризисную ситуацию. Существует 11 глобальных кластеров, в каждом из которых есть ведущий организатор, подотчетный либо координатору чрезвычайной помощи (на глобальном уровне), либо координатору по гуманитарным вопросам (на национальном уровне)⁸¹.

Эти принципы и механизмы широко используются внутри международного сообщества организаций, работающих в сфере содействия развитию, и могут дать прекрасные результаты. Однако черты, присутствующие в комплексном кризисе в Таджикистане, особенно сложная смесь из хронических проблем развития и острых гуманитарных вызовов (проявляющихся в необеспеченности населения водой, энергией и продовольствием), реагировать на которые должны, главным образом, организации, формально не являющиеся частью гуманитарного сектора ООН, ставят перед международным сообществом ряд необычных и трудных проблем.

Таджикистан: зимний кризис и чрезвычайный призыв

о помощи в феврале/мае 2008 года⁸²

Пытаясь организовать оказание необходимой помощи в условиях чрезвычайной ситуации, сложившейся зимой 2008 года, международное сообщество, прежде всего, должно было понять природу, масштабы и степень тяжести комплексного кризиса. Поскольку зимой холодная погода является нормальным явлением, а «нормальная» зима в Таджикистане обычно приносит с собой отключения электричества и другие трудности (пусть и преимущественно в сельских районах), было нелегко дать четкое определение, что

⁸¹ Более подробно см. <http://www.reliefweb.int/humanitarianreform/>.

⁸² Этот раздел основан преимущественно на отчете «Комплексный кризис в Таджикистане в 2008 году – усвоенные уроки (2-ая редакция)» (“2008 Tajikistan Compound Crisis – Lessons Learned (Revision 2)”), подготовленном К. Келли (C.Kelly), консультантом фирмы DRMP, который работал в представительстве ПРООН в Таджикистане в июле 2008 г.

подразумевается под «чрезмерно холодной погодой в течение слишком длительного времени». Чтобы прийти к общему мнению относительно характера кризиса, потребовалось немало времени и усилий как внутри международного сообщества, так и правительства. Большинство организаций не были готовы к такому кризису: их сотрудники не имели достаточной подготовки к использованию инструментов гуманитарного реагирования, а действующие системы раннего предупреждения оказались не в состоянии уловить признаки надвигающегося комплексного кризиса. Группа быстрой оценки и координации при чрезвычайных ситуациях (REACT)⁸³, которая была создана в 2001 году, чтобы содействовать обмену информацией, материально-техническими и другими ресурсами между организациями, активно работающими в сфере борьбы со стихийными бедствиями, быстро превратилась в основной орган по управлению реагированием на чрезвычайные ситуации. В рамках REACT представители примерно 50 государственных, национальных и международных организаций проводят регулярные совещания, чтобы координировать свою работу по борьбе со стихийными бедствиями. При чрезвычайных ситуациях партнеры по REACT работают по секторным группам, координирующим оказание соответствующей помощи. Однако, несмотря на то, что REACT работает уже много лет, этот механизм до сих пор не был официально одобрен правительством Таджикистана.

Членов REACT (организованных в секторные группы) попросили подготовить чрезвычайный призыв, основной инструмент ООН для привлечения внимания международной общественности к чрезвычайной ситуации и мобилизации ресурсов, необходимых для реагирования. В чрезвычайном призыве описывается сложившаяся чрезвычайная ситуация и ее гуманитарные последствия, а также содержится просьба поддержать ряд конкретных мероприятий по оказанию помощи. Подготовка чрезвычайных призывов, как и гуманитарных призывов ООН, осуществляется при поддержке УКГВ, имеющего ряд установленных требований, которым должны соответствовать эти документы. Первым из них является проведение оперативной оценки чрезвычайной ситуации. К сожалению, вследствие таких факторов, как нежелание правительства страны объявлять чрезвычайное положение, ограниченное присутствие ООН в Таджикистане, малочисленность штата представительства УКГВ в Алматы (два постоянных сотрудника), незначительное количество сотрудников в Душанбе, имеющих подготовку в области гуманитарного реагирования, и необычный характер зимнего кризиса, чрезвычайный призыв был выпущен только в середине февраля, когда период холодов почти подошел к концу.

Сразу же после выпуска февральского призыва кластеры принялись за работу, чтобы подготовить окончательный вариант призыва и мероприятия экстренного реагирования. Кластер по проблемам продовольственной безопасности успешно организовал в апреле-мае 2008 года оценку ФАО/ЮНИСЕФ/ВПП ситуации в сфере обеспеченности продовольствием/средствами к существованию, которая существенно расширила наше представление о комплексном кризисе в Таджикистане. Большую поддержку в этой работе оказало представительство УКГВ в Алматы, осуществлявшее руководство процессом подготовки чрезвычайного призыва и направлявшее в краткосрочные командировки в Душанбе своих сотрудников. Однако основная помощь со стороны УКГВ

⁸³ Секретариат REACT в Таджикистане работает под эгидой Программы ПРООН по борьбе со стихийными бедствиями. Необходимость в создании такого органа, объясняется тем, что на фоне сокращения объема гуманитарной помощи и наращивания усилий по содействию устойчивому развитию, в стране по-прежнему сохраняется опасность частых стихийных бедствий. REACT была создана при поддержке УКГВ ООН после того, как оно закрыло свое представительство в Таджикистане в 2004 г.

оказывалась его сотрудниками, откомандированными в Душанбе на трехмесячный срок⁸⁴. Правда, следует отметить, что не все из них обладали соответствующим набором навыков (в частности, знанием русского языка). Кроме того, отмечалась высокая текучесть кадров в краткосрочной программе по чрезвычайному реагированию⁸⁵; приезжающих сотрудников приходилось для начала знакомить с REACT и порядком работы системы по борьбе со стихийными бедствиями в Таджикистане. Порой это снижало эффективности работы и приводило к дублированию усилий различных кластеров REACT.

Опыт зимы 2008 года показал, что сравнительно небольшой программе ООН (как та, что работает в Таджикистане) будет трудно без существенного пополнения штатов справиться с многомесячной работой по реагированию на комплексный кризис, охватывающий несколько секторов. А для этого требуется оперативный доступ к дополнительному финансированию и кадровым ресурсам. В идеале, каждый кластер должен быть усилен хотя бы одним (или, при необходимости, несколькими) прикомандированным сотрудником/и, по крайней мере, на срок три месяца. В усилении нуждается и представительство резидента-координатора, куда, в идеале, желательно направлять более опытных сотрудников международных структур. В отсутствие таких мер, как показал зимний кризис 2008 года, гуманитарные механизмы ООН могут оказаться не в состоянии адекватно откликнуться на очередной комплексный кризис.

Однако, хотя со времени зимнего кризиса в Таджикистане прошел уже год, до сих пор не ясно, кем и как должно быть обеспечено соответствующее финансирование. В ходе работы по чрезвычайному призыву также предпринимались попытки получить средства для экстренных гуманитарных нужд из Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (CERF)⁸⁶. Однако, несмотря на то, что данный фонд предназначен именно для экстренного финансирования гуманитарных операций, CERF не выделил средств для наращивания антикризисных мероприятий в период зимнего кризиса 2008 года. Отчасти это объяснялось бюрократическими факторами: особенности чрезвычайной ситуации в Таджикистане, отличавшие ее от «стандартных» гуманитарных кризисов, требовали от чиновников нестандартных подходов, к которым они не всегда были готовы.

В чрезвычайном призыве об оказании помощи Таджикистану, выпущенном 18 февраля 2008 года, содержалась просьба выделить 26 миллионов долларов на оказание помощи в течение 6 месяцев. Отклик доноров оказался положительным – было предоставлено финансирование в размере 57% от запрошенной суммы, доноры также выделили

⁸⁴ Связанные с этим расходы взяло на себя британское министерство по делам международного развития (DFID).

⁸⁵ К примеру, в кластере по обеспечению временного крова работало 8 человек, которые, периодически сменяя друг друга, трудились в течение 7 недель. В группе WASH (организация, занимающаяся вопросами водоснабжения, санитарии и гигиены) и ЮНИСЕФ в течение 2 месяцев посменно работали три сотрудника.

⁸⁶ Центральный фонд чрезвычайного реагирования (CERF) – это резервный фонд, учрежденный ООН в целях обеспечения своевременной и надежной гуманитарной помощи пострадавшим от стихийных бедствий и вооруженных конфликтов. CERF финансируется за счет добровольных пожертвований правительств, коммерческих организаций, частных лиц и НПО. Руководство фондом от имени ООН осуществляет координатор чрезвычайной помощи (КЧП), глава Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН). Назначение CERF состоит в том, чтобы дополнять (а не подменять собой) такие существующие механизмы привлечения гуманитарного финансирования, как Совместные призывы ООН. CERF предоставляет начальные средства для быстрого развертывания экстренных операций и программ, необходимых для спасения жизни людей и еще не получивших поддержки других доноров. CERF был утвержден Генеральной Ассамблеей ООН 15 декабря 2005 г. для решения следующих задач: а) содействовать оперативным действиям на начальной стадии для снижения человеческих потерь; б) усиливать реагирование на угрозы, требующие экстренного вмешательства; и в) укреплять основные элементы гуманитарного антикризисного реагирования при недостаточном финансировании. Более подробную информацию о CERF можно получить на сайте:

<http://ochaonline.un.org/cerf/CERFHome/tabid/1705/language/fr-FR/Default.aspx>

существенные ресурсы вне рамок чрезвычайного призыва. Такие нетрадиционные доноры, как Саудовская Аравия, Казахстан, Российская Федерация и Южная Корея, оказали значительную помощь непосредственно правительству Таджикистана⁸⁷. Более традиционные представители донорского сообщества – США⁸⁸ и Великобритания, а также Швейцария и Европейская комиссия, выделили гуманитарную помощь на сумму 21 миллион долларов вне рамок чрезвычайного призыва – либо непосредственно правительству, либо через НПО. Призыв выполнил свою задачу по привлечению внимания мировой общественности к кризису в Таджикистане и мобилизации ресурсов для гуманитарного реагирования. И все же, некоторые сектора не получили необходимого финансирования для оказания помощи, ими в частности оказались: водоснабжение населения, санитария и гигиена, здравоохранение, образование и обеспечение бездомных временным кровом.

Призыв поставил под сомнение ряд сложившихся стереотипов. К примеру, городские районы, которые в прошлом считались относительно привилегированными⁸⁹, особенно пострадали от сильных морозов. Поэтому таким районам уделялось повышенное внимание. Однако просьбы об оказании поддержки антикризисным мероприятиям в городах вызвали достаточно сдержанную реакцию у доноров, и приходилось тратить немало усилий, чтобы убедить их в необходимости такой помощи. Очень незначительная часть донорских средств была выделена на непредвиденные чрезвычайные ситуации и повышение готовности к бедствиям, несмотря на то, что страна периодически подвергается природным катаклизмам⁹⁰, регулярно требующим дорогостоящей экстренной помощи. Подавляющая часть средств (выделенных в рамках призыва и за его пределами) была использована на удовлетворение чрезвычайных материальных нужд (в продовольствии и других товарах). Очень малая часть финансирования была отведена на мероприятия по повышению готовности к будущим кризисам и усилению необходимого для реагирования на них потенциала. Поэтому очень рентабельным подходом можно считать увеличение донорской поддержки в сфере первоначального восстановления, позволяющей сократить размеры экстренной гуманитарной помощи в пост-кризисный период.

Всемирный банк, сыгравший чрезвычайно важную роль в реагировании на комплексный кризис (особенно в критически важном энергетическом секторе), не входил ни в состав кластеров, ни секторов REACT. Помимо финансирования мер по чрезвычайному реагированию и восстановлению в области энергетики⁹¹ и продовольственной

⁸⁷ Саудовская Аравия выделила 10,5 тонн гуманитарной помощи (одеяла, ковры, продукты питания) на 10 млн. долларов; Казахстан предоставил дизельное топливо, мазут и пшеницу на 1,5 млн. долларов; Швейцария приобрела оборудование для развертывания шести мобильных госпиталей стоимостью 1,115 млн. долларов; Российская Федерация поставила 16 дизельных миниэлектростанций и 168 нагревательных приборов. (Источник: <http://www.reliefweb.int/fts>).

⁸⁸ По данным УКГВ правительство США выделило материальные ресурсы на сумму 6,2 млн. долларов правительству и НПО (Источник: <http://www.reliefweb.int/fts>)

⁸⁹ Карту распространения городской и сельской бедности можно найти в Социально экономическом атласе Таджикистана за 2005 год, доступном в Интернете по адресу: www.stat.tj/atlas/index.html. Атлас составлен на основе данных переписи населения Таджикистана в 200 году и исследования, посвященного оценке уровня жизни населения страны в 2003 году.

⁹⁰ Согласно UNDAF на 2004-2009 годы, в Таджикистане ежегодно происходит до 200 природных катаклизмов.

⁹¹ Финансируемый на грантовой основе Проект содействия восстановлению работоспособности энергетики предназначен для оказания поддержки правительственному Плану мероприятий по преодолению критического положения в энергетическом секторе, разработанному при содействии ПРООН и Всемирного банка в начале 2008 года. Проект покрывает часть издержек, связанных восстановлением систем электро-, газо- и теплоснабжения в Таджикистане и занимается заготовкой топочного мазута для Душанбинской ТЭС.

безопасности⁹² соответственно в размере 6,5 и 5 миллионов долларов, Банк также оказывал поддержку разработке Плана чрезвычайных мероприятий правительства по преодолению энергетического кризиса, а впоследствии правительственного плана мероприятий по обеспечению готовности к зиме. Однако отсутствие формальных связей между Всемирным банком и гуманитарным сообществом (работающим в рамках кластерной системы) приводило к еще большему дроблению усилий международного сообщества и усугубляло проблемы координации работы правительства и гуманитарного сообщества. Поэтому во время комплексного кризиса действовали две параллельные и лишь отчасти согласованные системы гуманитарного реагирования. Это подчеркивает важность заблаговременного достижения взаимопонимания между гуманитарным сообществом, Всемирным банком и правительством относительно того, кто и что должен делать при чрезвычайной ситуации еще до того, как она разразилась.

Чрезвычайный призыв по Таджикистану, выпущенный в феврале 2008 года, был пересмотрен в мае, а затем в сентябре того же года последовал призыв об оказании помощи в сфере продовольственной безопасности. Помимо, выделения продуктов или наличных денег испытывавшим нехватку продовольствия людям, этот призыв предусматривал обеспечение их средствами для самостоятельного производства продуктов питания. Таким образом, он пытается выйти за рамки экстренного гуманитарного реагирования на острый дефицит продовольствия в Таджикистане. Однако, в отсутствие связи между мероприятиями, предусмотренными призывом, и работой по преодолению структурных причин продовольственной необеспеченности (недостаток доступа к воде и кредитам, скудость активов беднейших фермерских домохозяйств, отсутствие соответствующей инфраструктуры для развития сельских территорий, сохраняющиеся административные ограничения и монопольный контроль над рынком сельхозпродукции и сельхозоборудования) призыв может ограничиться оказанием гуманитарной помощи в ситуации, которая, по сути, обусловлена неразрешенными проблемами развития. Поскольку эти проблемы в прошлом уже не раз порождали ситуации, когда бедная часть населения оказывалась без средств к существованию и нуждалась в гуманитарной помощи, то есть все основания полагать, что подобные кризисы будут повторяться и в будущем.

Хотя стратегия призыва по продовольственной безопасности предельно ясна, и все понимают, что основная причина продовольственной необеспеченности заключается не в физической, а экономической малодоступности продуктов питания, кластер не занимался сравнительной оценкой предпочтительности таких мер, как выделение наличных субсидий (на определенных условиях или без всяких условий) и раздача продуктов нуждающимся жителям страны (800 тысяч человек). При реагировании на зимний кризис 2008 года удалось достаточно быстро и легко организовать раздачу наличных средств, что способствовало начальному восстановлению нормальной жизнедеятельности. Поэтому такой механизм может рассматриваться как предпочтительный (гибкий и экономичный) при оказании помощи уязвимым семьям – особенно если он даст возможность этим домохозяйствам приобрести на полученные средства скот и сельскохозяйственный инвентарь⁹³.

⁹² Этот грантовый проект в области продовольственной безопасности занимается заготовкой и распределением (к октябрю 2008 г.) высококачественного семенного материала озимой пшеницы (1300 тонн) и удобрений (1500 тонн) среди 28 тысяч семей, страдающих от острого дефицита продовольствия. Второе направление работы: проведение прививок и другие виды поддержки для владельцев скота (7000 семей).

⁹³ Оценка эффективности помощи, оказанной британским министерством по делам международного развития (DFID) в период энергетического кризиса в Таджикистане зимой 2008 года (черновой вариант), сентябрь 2008 г.

В отличие от чрезвычайного призыва, финансирование мер, предусмотренных в обращении об оказании помощи в сфере продовольственной безопасности, оказалось более скромным: было выделено лишь 9 миллионов долларов (преимущественно АМР США и CERF) из запрошенных 34 миллионов⁹⁴. Причинами ограниченной действенности этого призыва, возможно, стало скептическое отношение доноров к необходимости столь обширной программы раздачи продовольствия и отсутствие оценки долговременного воздействия мер, предусмотренных в призыве (и его пересмотренном варианте). Однако если обстоятельства не изменятся, эти низкие уровни финансирования могут существенно ограничить оказание помощи таджикским семьям, испытывающим наибольшую нехватку продовольствия. Для изменения ситуации необходима дальнейшая, более активная работа с донорами.

Таджикистан: усвоенные уроки

Правительство, преимущественно при поддержке нетрадиционных доноров и Всемирного банка, предприняло шаги по улучшению положения в сфере энергоснабжения, особенно в городских районах. В мероприятиях государственных ведомств по подготовке к зиме главное внимание уделялось энергетике и отчасти продовольственной безопасности. Разработанный при содействии Всемирного банка План действий правительства по минимизации последствий энергетического кризиса делал акцент на создании запасов топлива, а также восстановлении и модернизации инфраструктуры энергетики. Предприняты шаги по увеличению импорта электроэнергии и энергоносителей (некоторые поставки уже идут, некоторые пока обещаются). Правительство предприняло ряд мер по обеспечению продовольственной безопасности, например, была проведена раздача семенной пшеницы фермерам, но эта программа осуществлялась в отсутствие внятной координации с гуманитарными организациями, работающими в стране. Пока сохраняется значительная вероятность возникновения трудностей и этой зимой, подобное развитие событий в очередной раз подтвердило бы тот факт, что они уходят корнями в хронические проблемы развития, особенно в плане повышенной уязвимости населения перед стихийными бедствиями.

ООН сформировала чрезвычайный резерв для Таджикистана на базе материально-технических ресурсов, выделенных ее специализированными учреждениями. Были разработаны механизмы заготовки и доставки непродовольственных запасов и повышена информированность об инструментах и процедурах предоставления гуманитарной помощи. Несмотря на бюрократические препятствия, ЮНИСЕФ смогла быстро распределить свои запасы непродовольственной помощи, имевшиеся внутри страны среди детских учреждений (школ-интернатов, детских домов, колоний для малолетних правонарушителей) через соответствующие министерства. Хотя эти запасы были невелики и имели ограниченный охват, их своевременная поставка помогла облегчить бедственное положение детей, живущих на попечении государства, в период сильных холодов. В случае возникновения будущих чрезвычайных ситуаций, следовало бы повысить оперативность выделения средств на это важнейшее направление деятельности (осуществляемой ЮНИСЕФ и НПО⁹⁵), способное кардинально изменить положение людей к лучшему. Во многих отношениях трудности, возникшие зимой 2008 года, могут рассматриваться как неизбежное следствие того, что сотрудникам немногочисленного

⁹⁴ Информация взята из краткого протокола совещания Целевой группы по Центральной Азии 25.10.2008.

⁹⁵ К примеру, «Оксфам» (Oxfam) «Мерси корпс» (Mercy Corps) и «Миссия Восток» (Mission East).

представительства ООН пришлось работать в отдаленной изолированной стране, без достаточного опыта в области гуманитарных операций/ликвидации стихийных бедствий и в условиях кризиса, особенности которого требовали от них умения мыслить неординарно, разрабатывая и реализуя нестандартные решения.

Стратегические программные документы: Перспективы успешного поиска верного баланса между программами гуманитарной помощи, начального восстановления и развития, а также улучшения координации внутри международного сообщества отчасти зависят от наличия соответствующих связей между документами стратегического планирования, определяющими работу правительства, донорского сообщества и учреждений ООН в Таджикистане. Циклы стратегического планирования – в виде ССБ для правительства и UNDAF для учреждений системы ООН – завершаются в конце 2009 года. Это создает возможности для разработки более целостного подхода к решению краткосрочных гуманитарных проблем и преодолению более долгосрочных вызовов развития, стоящих перед Таджикистаном.

Согласование приоритетов и координация деятельности доноров и национального правительства зачастую представляет собой трудную задачу даже в «нормальных» (т.е. не-чрезвычайных) обстоятельствах. Несмотря на усилия по повышению эффективности внешней помощи в соответствии с положениями Парижской декларации, этот процесс сдерживается такими глобальными факторами, как существование различий между донорскими организациями в приоритетах, структуре руководства, системе управления проектным циклом, а также бухгалтерском учете и отчетности; необходимость тратить немало усилий на «рекламу» донорских проектов в разных странах мира, чтобы оправдать бюджетные ассигнования на содействие развитию в глазах порой весьма скептической публики; живучесть связанной помощи (т.е. ограниченной определенными условиями); различные подходы к согласованию таких приоритетов Парижской декларации, как приверженность стран-партнеров и подотчетность доноров; растущая раздробленность донорского пространства (по мере относительного ослабления позиций доноров Комитета ОЭСР по содействию развитию). На недавнем семинаре в Таджикистане, посвященном разработке новой JCSS, были выделены следующие ключевые вопросы:

- Отсутствует связь между бюджетом, государственными инвестициями и процессами оказания внешней помощи, а система мониторинга и оценки имеет незаконченный и несовершенный характер;
- Существующие фидуциарные и макроэкономические условия не позволяют пропускать помощь через бюджет;
- Решения в сфере оказания помощи принимаются преимущественно донорами; согласованность донорских и правительственных приоритетов зачастую носит ограниченный характер;
- В области внешней помощи сохраняется значительный элемент нестабильности и непредсказуемости;
- Процессы координации помощи не имеют целостного характера и определяются главным образом донорами;
- Растущая раздробленность донорского сообщества усугубляет и без того серьезные трудности в сфере координации и влечет за собой дополнительные издержки для

правительств; и

- Недостаточно широко используются такие методики совместных действий доноров как комплексный секторный подход (SWAp), создание совместных подразделений по реализации проекта, совместных миссий, что порождает массу упущенных возможностей.

Каким образом можно было бы лучше согласовать стратегические, оперативные и финансовые механизмы, связанные с ССБ, JCSS и UNDAF, чтобы, учитывая вышеупомянутые сдерживающие факторы, обеспечить более целостное реагирование на гуманитарные вызовы и проблемы развития, стоящие перед Таджикистаном?

Хотя нестабильность в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности может перерасти в гуманитарный кризис, в своей основе эти проблемы обусловлены долговременными хроническими трудностями развития. Поскольку Республика Таджикистан обрела суверенитет сравнительно недавно, и многие ее институциональные и социально-экономические проблемы тесно связаны с наследием советских времен, некоторые из этих хронических трудностей развития связаны с системными проблемами переходного периода. Они особенно явно проявляются, к примеру, в изношенности промышленной, сельскохозяйственной и водной инфраструктуры, унаследованной со времен Советского Союза; в неблагоприятном деловом и инвестиционном климате, ограничивающем приток капиталовложений в эти сектора; неопределенности в вопросах частной собственности и землепользования; а также трудностях, связанных с распределением ответственности и ресурсов между различными уровнями власти.

Хотя в документах стратегического планирования Таджикистана упоминаются эти проблемы, в них далеко не всегда отмечается их связь с отсутствием водной, энергетической и продовольственной безопасности, которая лежит в основе комплексного кризиса, а также взаимосвязи между необеспеченностью населения водой, энергией и продовольствием. В результате, недостаточно четко определяются приоритеты и последовательность мероприятий во всех этих секторах. К примеру, в энергетике большое внимание уделяется таким крупным проектам, как строительство Рогунской гидроэлектростанции, однако подобные проекты нелегко финансировать, и они порождают споры и противоречия, которые могут отвлечь внимание от менее капиталоемких проектов по строительству малых ГЭС, расширению использования биотоплива и солнечных установок, сокращению потерь в энергосистеме, или строительства более энергоэкономичных жилых и торговых зданий. Реструктуризация таких государственных монополий, как «Барки Тоджик» и «Таджикгаз» в целях повышения эффективности управления и привлечения новых инвестиций в энергетический сектор является обязательным условием достижения прогресса в этих областях. Такие меры получили бы широкую поддержку со стороны международного сообщества, которое также могло бы предоставить техническую помощь и относительно небольшое донорское финансирование, необходимое для их реализации. Поэтому при разработке новых ССБ, JCSS и UNDAF следует сосредоточить внимание на обеспечении:

- последовательности подходов к решению этих вопросов во всех документах стратегического планирования;
- соответствующей связи между этими документами и инструментами национальной политики (бюджет, стратегии секторальных реформ);

- выявления пробелов в финансировании; и
- поступления соответствующего и хорошо скоординированного финансирования и технической помощи от донорского сообщества.

Таджикистан подвержен частым стихийным бедствиям – там часто происходят наводнения, грязевые и земляные оползни и землетрясения. Поэтому повышенное внимание во всех стратегических программных документах следует уделять снижению риска природных катастроф, повышению готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий. В институциональном аспекте правительству следует рассмотреть возможность:

- восстановления министерского статуса Комитета по чрезвычайным ситуациям;
- официального утверждения REACT в качестве основного связующего звена, обеспечивающего взаимодействие с гуманитарным сообществом в целях координации усилий по снижению риска стихийных бедствий, реагирования на чрезвычайные ситуации и восстановления нормальной жизнедеятельности; и
- уделять больше внимания регионам, особенно подверженным стихийным бедствиям – как в плане повышения их готовности к стихийным бедствиям, так и снижения уязвимости к природным катаклизмам.

Важность укрепления таких платформ сотрудничества, как REACT, объединяющих представителей различных правительственных ведомств и донорских организаций, совместно работающих над решением этих проблем, трудно переоценить.

Из вышесказанного вытекает ряд важных институциональных последствий для международного сообщества в контексте процесса разработки JCSS. Особо следует отметить следующее:

- тематические приоритеты, вокруг которых организована кластерная система гуманитарного реагирования ООН (продовольственная безопасность, водоснабжение и санитария, защита здоровья, обеспечение временным кровом, материально-техническое обеспечение), должны быть отражены в основных положениях JCSS и UNDAF;
- там, где это возможно и целесообразно, следует использовать региональный подход к решению проблем водной, энергетической и продовольственной безопасности;
- усилия международного сообщества по обеспечению долговременной последовательной и эффективной помощи Таджикистану не всегда были успешными. Программы ООН не всегда уделяют должное внимание Таджикистану – особенно это касается понимания донорами проблем развития страны, согласованности и стабильности потоков помощи, а также стремления предпринять усилия по гармонизации и координации деятельности доноров⁹⁶;

⁹⁶ Это относится как к традиционным, и нетрадиционным донорам.

- секторные, тематические или кластерные механизмы координации и рабочие группы должны объединить как представителей гуманитарного сообщества, так и организаций, работающих в сфере развития. Весьма обнадеживающим представляется тот факт, что подготовка новой JCSS отчасти основывается на совместной разработке (правительством и донорами) комплексных секторных подходов (SWAp) в здравоохранении и образовании. Такой же подход следует внедрить и в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности;
- действующие в Центральной Азии агентства развития должны увеличить свой кадровый и иной потенциал, чтобы разрабатывать программы по предотвращению стихийных бедствий как на постоянной основе, так и в экстренном режиме с привлечением дополнительных ресурсов. В регионе особенно ощущается дефицит знаний и навыков в области управления водными ресурсами и санитарии. Примеру ПРООН, решившей создать в Алматы региональное представительство в Центральной Азии (вслед за Всемирным банком, АМР США, Европейской комиссией и другими специализированными учреждениями ООН) и направлять туда сотрудников своего Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению, должны, по возможности, последовать и другие организации.

В контексте UNDAF и сопутствующих процессов в области оказания гуманитарной помощи и начального восстановления особенно важными представляются следующие выводы:

- СГ ООН в Таджикистане слишком мала, чтобы поддерживать присутствие, необходимое для реагирования на комплексный кризис посредством объединения деятельности, осуществляемой в сферах гуманитарной помощи и развития. Хотя в Таджикистане работают 15 специализированных учреждений ООН, только 5 из них имеют представительство в стране, и только два – активно осуществляют программы в сельских районах. Поэтому большинство учреждений ООН не обладают достаточным потенциалом, чтобы полностью реализовать свои мандаты в сфере развития и гуманитарной помощи или быстро наращивать масштабы работы в случае гуманитарного кризиса. В этом контексте обнадеживающим представляется тот факт, что, начиная с 2009 года, ФАО должно осуществлять не только программы по чрезвычайному реагированию, но и долговременную поддержку сельскохозяйственного сектора. Необходима твердая приверженность ООН более устойчивому и «практическому» присутствию в Центральной Азии, и особенно Таджикистане;
- реагирование СГ ООН на кризис в Таджикистане осуществлялось преимущественно в соответствии с конкретной специализацией учреждений ООН, работающих в стране; усилия по созданию оперативных и финансовых механизмов СГ ООН, необходимых для совместной программной деятельности оказались не вполне успешными⁹⁷. Везде, где это возможно и целесообразно, необходимо разрабатывать общие межучрежденческие цели и плановые нормативы для преодоления критически важных проблем долгосрочной уязвимости, особенно в сфере водной, энергетической и продовольственной безопасности;

⁹⁷ Отчет Программы содействия повышению готовности к будущим гуманитарным кризисам (Humanitarian Futures Programme), август 2008 г., стр. 11.

- оказание гуманитарной помощи и содействие развитию в целом продолжают осуществляться параллельно, поскольку у каждого из этих двух направлений деятельности есть свои собственные, отличные друг от друга, циклы планирования, механизмы финансирования и периодичность программной работы. Необходимо уточнить процедуры выделения средств CERF для работы в условиях комплексных кризисов (поскольку они не относятся к категории классических гуманитарных кризисов) и повысить их эффективность. Также существует потребность в определении соответствующих механизмов и источников средств внутри системы ООН для финансирования быстрого наращивания усилий, необходимых для реагирования на чрезвычайную ситуацию. Зимний кризис 2008 года показал, что финансовые процедуры ПРООН не вполне приспособлены к требованиям быстрого реагирования в чрезвычайных ситуациях, хотя данная организация и ведет большую работу по борьбе со стихийными бедствиями и ликвидации их последствий (в рамках Программы по управлению рисками стихийных бедствий [DRMP]).

Кыргызская Республика: чрезвычайный призыв о помощи

Низкий уровень воды на Токтогульском водохранилище, «электрический шок», вызванный веерными отключениями электроэнергии, и застой или спад промышленного производства (за пределами Кумторского золотодобывающего комплекса), растущая продовольственная необеспеченность и, возможно, более высокая уязвимость экономики Кыргызстана к воздействию глобального экономического кризиса (по сравнению с Таджикистаном)⁹⁸ – все эти факторы не предвещают Кыргызской Республике ничего хорошего этой зимой. Исходя из этого международное сообщество в середине 2008 года приступило к разработке планов реагирования на потенциальные чрезвычайные ситуации. Шестого августа 2008 года правительство обратилось к ООН с просьбой о поддержке в области координации действий доноров, чтобы избежать потенциальных трудностей в зимний период.

Как и в Таджикистане, основное внимание уделяется энергетическому сектору; главную роль в этой работе сыграл Всемирный банк, выделивший грант в размере 11 миллионов долларов на финансирование экстренного ремонта Бишкекской и Ошской теплоэлектростанций и обеспечении их топливом. Однако в процессе реагирования на угрозу потенциального комплексного кризиса ведущее место принадлежало учреждениям ООН, особенно Управлению резидента-координатора (получавшего поддержку регионального представительства УКГВ в Алматы), которые подготовили чрезвычайный призыв о помощи, выпущенный в декабре 2008 года (с одобрения президента и правительства страны).

Чтобы координировать действия секторов, 4 сентября ООН совместно с представителями правительства, доноров и занимающихся реализацией программ специализированных учреждений ООН привела в действие четыре сектора Группы координации мер

⁹⁸ Хотя в Таджикистане денежные переводы (преимущественно из России) составляют большую долю ВВП, чем в Кыргызской Республике, у нее больше экспорт в Россию и Казахстан, а также объемы финансирования банками этих стран, что и предопределяет более высокую уязвимость, по сравнению с Таджикистаном.

реагирования на стихийные бедствия⁹⁹, чтобы разработать для каждого сектора планы мероприятий по подготовке к зиме (здравоохранение, водоснабжение и санитария, социальная защита детей и образование, обеспечение бездомных временным кровом). Вслед за оперативной оценкой продовольственной обеспеченности домохозяйств, проведенной в середине октября, также было решено привести в действие группу по продовольственной безопасности. Хотя эта процедура соответствует мобилизации кластеров, имевшей место в Таджикистане зимой 2008 года, она имеет несколько иные формальные последствия (в частности дает возможность экстренно привлекать дополнительных сотрудников из УКГВ и штата руководителей глобальных кластеров). Кластеры будут официально мобилизованы в случае наступления суровой зимы или прочих чрезвычайных ситуациях.

В чрезвычайном призыве содержалась просьба о выделении 20 миллионов долларов, чтобы «помочь семи специализированным учреждениям ООН и трем НПО оказать поддержку правительству Кыргызской Республики в его усилиях по удовлетворению нужд 800 тысяч наиболее уязвимых жителей страны, а также предпринять меры по повышению готовности к стихийным бедствиям в целях обеспечения бесперебойной работы основных государственных служб»¹⁰⁰. В программе антикризисных мероприятий, предусмотренных в чрезвычайном призыве на период с декабря 2008 года вплоть до конца мая 2009 года, использовался акцентированный секторный подход, направленный на оказание помощи конкретным группам населения и регионам, которые оказались бы в особо уязвимом положении при наступлении суровой зимы.

В чрезвычайном призыве подробно излагаются существующие проблемы в области водной, энергетической и продовольственной безопасности и прослеживается четкое стремление увязать между собой краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные мероприятия. Подчеркивая уязвимость конкретных групп населения и регионов, этот документ признает, что истоки кризиса носят структурный характер, хотя, вследствие таких внешних факторов, как погодные условия или глобальный экономический кризис, наиболее уязвимая часть населения может оказаться в ситуации требующей краткосрочной помощи. Конкретные задачи включают в себя следующее:

В сфере *здравоохранения* необходимо:

- обеспечить энерго-, тепло- и водоснабжение основных медицинских учреждений;
- снизить предотвратимую заболеваемость и смертность, связанную с кризисом, на местном уровне; и
- обеспечить эффективную систему управления информацией о состоянии здоровья населения и мониторинг тенденций заболеваемости и смертности, обусловленных кризисом.

В секторе *водоснабжения, санитарии и гигиены* следует:

⁹⁹ Группа координации мер реагирования на стихийные бедствия была организована в рамках Межминистерской комиссии по стихийным бедствиям. В нее входят представители специализированных учреждений ООН, донорских организаций, движения «Красный крест» и международных и национальных НПО. Цель ее работы заключается в проведении единой политики и реализации общей стратегии при реагировании на чрезвычайные ситуации и принятии решений по вопросам гуманитарной помощи.

¹⁰⁰ Чрезвычайный призыв по Кыргызстану, 27 октября 2008 г., Бишкек.

- обеспечить городское население доступом к качественной питьевой воде, канализации и гигиеническим услугам во время энергетического и зимнего кризисов;
- снизить риски возникновения вспышек болезней, передаваемых через воду в крупных городах; и
- обеспечить основным учреждениям социального ухода доступ к безопасной воде и санитарным услугам.

В сфере обеспечения бездомных временным кровом необходимо:

- гарантировать доступность теплого безопасного временного жилья в зимний период для 2800 бездомных в городских районах;
- гарантировать обеспечение нужд людей, живущих на государственном обеспечении, в тепле и продуктах питания (а также прочие основные нужды 2000 постояльцев домов престарелых и инвалидов, и 6300 человек, находящихся в местах лишения свободы);
- обеспечить 23700 семей (150 тысяч человек), живущих в крайне удаленных районах страны, доступом к основным товарам и услугам;
- оказать поддержку 1200 семьям (7500 человек), которые в октябре лишились своего жилища в результате землетрясения в селах Папан и Нура Ошской области;
- обеспечить присмотр и необходимую помощь 36000 тысячам одиноких пожилых людей в городских и сельских районах силами их соседей (односельчан) той же возрастной группы, чтобы они имели возможность удовлетворить свои основные нужды;
- обеспечить точный учет численности и нужд наиболее уязвимых домохозяйств (в частности домохозяйств, возглавляемых женщинами и пожилыми людьми обоего пола, с большим числом иждивенцев).

| Вставка 3: Отчеты и оценки, которые легли в основу чрезвычайного призыва об оказании помощи Кыргызской Республике¹⁰¹ | |
|--|--|
| *ВПП | <i>Оценка рынков продовольствия: проведена летом 2008 года; отчет доступен.</i> |
| * ВПП | <i>Оперативная оценка продовольственной безопасности на основе данных Национального статистического комитета: проведена в октябре 2008 года; отчет доступен.</i> |
| *ВПП | <i>Оперативная оценка продовольственной безопасности в новых районах Бишкека: проведена в октябре 2008 года; отчет доступен.</i> |
| *УВКПЧ | <i>Оценка ситуации с правами человека в отношении бездомных и их общего положения: подготовка отчета находится в стадии завершения</i> |
| *АСТЕД | <i>Оперативная оценка продовольственной безопасности в трех южных областях, основана на опросе местных жителей.</i> |
| *ЮНИСЕФ | <i>Оперативная оценка ситуации в сфере водоснабжения и санитарии в Бишкеке: проведена в августе-сентябре 2008 года; отчет доступен на английском и русском языках.</i> |
| *АСТЕД | <i>Оперативная оценка ситуации в сфере водоснабжения и санитарии в г. Ош: завершена в октябре 2008 года</i> |
| *АМР США | <i>Оперативная оценка гуманитарных нужд учреждений социального ухода для детей, престарелых и инвалидов.</i> |
| *ЮНИСЕФ | <i>Оперативная оценка нужд и потенциала восьми специальных</i> |

¹⁰¹ По состоянию на середину ноября 2008 г.

| | |
|---------|---|
| | <i>учреждений, в отоплении, продуктах питания, электроэнергии, водоснабжении/канализации: завершена в октябре 2008 года</i> |
| *ЮНИСЕФ | <i>Оперативная оценка прочих детских учреждений и нужд беспризорных детей: завершена в октябре 2008 года</i> |

В числе донорских мероприятий в сельскохозяйственном секторе следует отметить гранты в размере 1 миллиона и 170 тысяч долларов, выделенные соответственно Всемирным банком¹⁰² и ЮНИСЕФ¹⁰³, на поддержку программы правительства по обеспечению населения продуктами питания. АМР США закупило 280 тонн семенной озимой пшеницы (на 300000 долларов) и планирует поставку сельскому населению кормов для животных по субсидированным ценам (700000 долларов) в январе-феврале. Были получены средства от Всемирного банка (4 миллиона долларов), Исламского банка развития (750000 долларов) и ФАО (450000 долларов) для дополнительной закупки 120 тысяч тонн пшеницы для пополнения государственного стратегического резервного запаса зерна. Европейская комиссия в настоящее время готовит программу с бюджетом в 30 миллионов евро, в рамках которой через специально созданный фонд¹⁰⁴ будут выделяться средства на поддержку сельскохозяйственного сектора, но конкретный размер ассигнований пока не известен.

Вставка 4: Текущие цели задачи JCSS и управление кризисом

- Управление экономикой, обеспечивающее быстрый и устойчивый экономический рост в интересах бедного населения (цель 1)
- Финансовое оздоровление, а также сбалансированное и комплексное развитие энергетического сектора (цель 1.1)
- Повышение производительности сельского хозяйства и укрепление рыночных механизмов в сфере производства и переработки сельскохозяйственной продукции (цель 1.4)
- Обеспечение доступа к базовому среднему образованию и повышение его уровня (цель 3.1)
- Обеспечение доступа к услугам здравоохранения и повышение их качества (цель 3.2)
- Повышение результативности и эффективности программ социальной помощи и пенсионного обеспечения (цель 3.3)
- Обеспечение гарантированного предоставления общественных услуг и доступа к ним (цель 3.4)

¹⁰² В рамках проекта планируется: а) предоставить 300 тысячам бедных семей обогащенную муку по субсидированным ценам; б) провести обучение сотрудников медицинских учреждений и сельских комитетов здоровья для повышения их знаний в области проблем питания; в) распространять информацию по вопросам безопасности продуктов питания и повышать осведомленность общественности в этой области; и г) обеспечить обогащение продуктов витамином А.

¹⁰³ Проект оказывает поддержку социального маркетинга домашних способов обогащения пищи витаминами и совершенствования практики детского питания на национальном уровне.

¹⁰⁴ Чтобы усилить краткосрочные и среднесрочные ответные меры на повышение мировых цен на продовольствие со стороны фермеров в развивающихся странах, был создан специальный фонд с капиталом в 1 миллиард евро.

- Экологическая устойчивость (цель 4)

Поскольку эти меры направлены на преодоление угроз продовольственной безопасности в сфере снабжения продуктами питания, они вряд ли принесут мгновенное облегчение бедным домохозяйствам, которые не могут позволить себе покупать продукты по нынешним ценам. Поэтому можно считать шагом в верном направлении программу Всемирного банка и Европейской комиссии по увеличению размеров единого месячного пособия (ЕМП)¹⁰⁵ – с 3,5 до 4,5 долларов. Однако здесь нельзя не отметить, что ЕМП в действительности получают только 25% беднейших домохозяйств. Поэтому чрезвычайный призыв предлагает такую меру, как выделение пайков (растительное масло и мука) уязвимым семьям. Это поможет наиболее необеспеченным в продовольственном отношении семьям избежать недоедания; в то же время небольшой размер и целевое распределение пайков позволит избежать снижения местных цен на продукты (и, тем самым, не нанести ущерба бедным фермерам). Важную поддержку при разработке чрезвычайного призыва оказало региональное представительство УКГВ ООН в Алматы; кроме того, оно наняло консультанта в Бишкеке для содействия работе Группы координации мер реагирования на стихийные бедствия в Управлении координатора-резидента. Необходимо продолжать наращивать эту внешнюю поддержку и внутренний потенциал, особенно в сфере информационно-пропагандистской деятельности, обмена информацией и мониторинга. УКГВ внесло еще один очень важный вклад в процесс подготовки чрезвычайного призыва, обогатив его опытом, полученным в Таджикистане. Представительства ООН в Кыргызской Республике, также могли бы получить немалую пользу от обмена опытом с коллегами и другими представителями гуманитарного сообщества, работающими в Таджикистане, особенно в REACT и проекте ПРООН по управлению рисками стихийных бедствий. Проведение тренингов, посвященных тактике действий в предкризисный период (в том числе для руководителей старшего звена), способствовало бы укреплению потенциала антикризисного реагирования.

Стратегические программные документы: Перспективы успешного достижения четкой согласованности между программами гуманитарной помощи, начального восстановления и развития, а также улучшения координации внутри международного сообщества отчасти зависят от наличия соответствующих связей между документами стратегического планирования, направляющими работу правительства, донорского сообщества и Организации Объединенных Наций в Кыргызской Республике. Чрезвычайный призыв делает правильный акцент на потенциальных гуманитарных нуждах уязвимых групп населения будущей зимой и обеспеченности бесперебойной работы основных государственных институтов даже при самом худшем сценарии развития событий. В то же время, эти вопросы увязываются со среднесрочными и долгосрочными мерами по преодолению структурных проблем в области водопользования и водоснабжения, энергетики, сельского хозяйства и в других секторах. Разработка новой Стратегии развития страны на 2009-2011 годы (СРС) открывает перед Кыргызской Республикой прекрасную возможность для укрепления этих связей.

В СРС определены приоритетные направления деятельности в энергетике и аграрном секторе; оперативная реализация этих мер (и/или обеспечение дополнительных ресурсов) могло бы существенно уменьшить нестабильность в области водной, энергетической и продовольственной безопасности – если не этой зимой, то уж наверняка следующей. В

¹⁰⁵ В настоящее время в рамках этой программы получают поддержку примерно 25% домохозяйств, живущих ниже уровня бедности.

энергетике следует уделять повышенное внимание мерам по ускоренному внедрению счетчиков, сокращению потерь энергии и развитию альтернативных технологий, основанных на использовании энергии малых рек и ручьев, солнца и ветра. Проведение необходимых реформ и укрепление связей между программами, осуществляемыми в сфере продовольственной безопасности, управления водными ресурсами, образования и развития частного сектора экономики, безусловно, способствовали бы снижению риска развития кризисов.

Вслед за выпуском чрезвычайного призыва требуется наращивать потенциал представительства Резидента-координатора ООН в Кыргызстане, особенно для реализации инициатив по начальному восстановлению. Группа по начальному восстановлению могла бы заняться реализацией небольших проектов в области развития, к примеру, по созданию микрогидроэлектростанций. Подобные проекты не только внесли бы определенный вклад в преодоление нынешнего энергетического кризиса, но и помогли бы достижению некоторых целей СРС.