

Данный файл представлен исключительно в ознакомительных целях.

Уважаемый читатель!

Если вы скопируете данный файл,  
Вы должны незамедлительно удалить его сразу после ознакомления с содержанием.  
Копируя и сохраняя его Вы принимаете на себя всю ответственность, согласно действующему международному законодательству .  
Все авторские права на данный файл сохраняются за правообладателем.  
Любое коммерческое и иное использование кроме предварительного ознакомления запрещено.

Публикация данного документа не преследует никакой коммерческой выгоды. Но такие документы способствуют быстрейшему профессиональному и духовному росту читателей и являются рекламой бумажных изданий таких документов.



# 1

## Преодоление кризиса в системе водоснабжения и канализации

**«Право на воду предусматривает,  
что каждый человек должен  
обладать достаточным  
количеством безопасной,  
приемлемой по вкусу, физически  
доступной и приемлемой  
по цене воды для личного  
и домашнего использования»**

Общий комментарий 15, касающийся выполнения Статей 11 и 12  
Международного пакта об экономических, социальных и  
культурных правах от 1966 г.

**«Цивилизованный человек  
не может найти для себя задачи  
благородней, чем приступить  
к реформе канализации»**

Бостонский комитет по вопросам здоровья, 1869 г.

Нарушение права  
человека на чистую воду  
и канализацию разрушает  
человеческий потенциал  
в эпических масштабах

Чистая вода и канализация могут способствовать или нанести урон развитию человека. Они являются фундаментальной предпосылкой того, чего люди могут достичь – их потенциальных возможностей. Доступ к воде – это не только основополагающее право человека и важный индикатор человеческого прогресса. Он также придает конкретное содержание другим правам и является условием достижения целей развития человека.

В начале XXI в. нарушение права человека на чистую воду и канализацию разрушает человеческий потенциал в эпических масштабах. В сегодняшнем все более процветающем и взаимосвязанном мире больше детей умирает из-за нехватки чистой воды и отсутствия туалета, чем от каких-либо других причин. Нехватка чистой воды и элементарной канализации губит больше жизней, чем любая война или террористический акт. Эти факторы также усиливают глубокое неравенство жизненных возможностей, которое разделяет страны и народы по признаку благосостояния, пола и других показателей обездоленности.

Помимо накопления бытовых отходов и человеческих страданий, глобальный дефицит воды и отсутствие канализации подрывают благосостояние и тормозят экономический рост. Потери производительности, связанные с этим дефицитом, препятствуют стремлениям миллионов беднейшего населения мира вырваться из нищеты и задерживают развитие целых стран. С любой точки зрения – прав человека, социальной справедливости или экономического здравого смысла – ущерб, наносимый в связи с отсутствием чистой воды и канализации, ничем не может быть оправдан. Преодоление этой обездоленности является не просто нравственным императивом и справедливым делом. Это еще и разумное дело, так как растрата человеческого потенциала, связанная с небезопасной для питья водой и плохим санитарным состоянием, в конечном счете, вредна для всех.

В настоящей главе приведены фактические данные масштабов кризиса в системе водоснабжения и канализации и прослеживаются его причины. В ней раскрываются цена вопроса в

плане развития человека – и потенциальные преимущества ее разрешения. Лучший доступ к воде и обеспечению канализацией послужили бы катализатором для гигантского шага вперед в развитии человека, создавая возможности для совершенствования здравоохранения, образования и экономического роста. Так почему же эти возможности тратятся впустую в таком широком масштабе?

Отчасти это происходит в силу слабого осознания масштаба проблемы, а отчасти в силу безуспешных усилий национальных правительств и международного сообщества по преодолению нищеты и неравенства, которые не дают возможности разрешить кризис. В отличие от других глобальных угроз развитию человека – таких как ВИЧ/СПИД, – кризис в системе водоснабжения и канализации является в первую очередь кризисом бедных вообще и женщин в частности, – двух групп населения с недостаточными возможностями влияния на определение национальных приоритетов. Вода и канализация также являются бедными родственниками международного сотрудничества в сфере развития. Хотя международное сообщество впечатляюще мобилизовало усилия, готовясь отразить потенциальную угрозу эпидемии птичьего гриппа, оно закрывает глаза на действительную эпидемию, которая ежедневно поражает сотни миллионов людей.

Кризис в системе водоснабжения и канализации, с которым сталкиваются бедные семьи в развивающемся мире, имеет параллели с более ранним периодом в истории сегодняшних богатых стран. Немногие люди в индустриальном мире задумываются об огромном значении чистой воды и канализации в истории своих

Мир обладает технологией, финансами и человеческим потенциалом для того, чтобы снять губительную опасность, нависающую над миллионами жизней

стран или для своих жизненных шансов. Не так уж много поколений назад жители Лондона, Нью-Йорка и Парижа сталкивались с такими же угрозами безопасности водоснабжения, как и жители Лагоса, Мумбаи и Рио-де-Жанейро сегодня. Вода, загрязненная неочищенными канализационными стоками, убивала детей, создавала кризисы здравоохранения, тормозила рост и держала людей в нищете. Благодаря новым технологиям и источникам финансирования все получили доступ к чистой воде. Но решающая переменная была связана с политикой. Социальные реформаторы, врачи, руководители муниципальных и промышленники образовали мощные коалиции, которые внесли водоснабжение и канализацию в число самых актуальных политических вопросов. Они заставили правительства признать, что лечение заболеваний, вызванных загрязненной водой, неэффективно и расточительно и что более разумный выход из положения – не допускать заболеваний, обеспечив чистоту воды и канализацию.

В начале XXI в. мир имеет возможность совершить еще один скачок в человеческом развитии. В течение жизни одного поколения

всемирный кризис в системе водоснабжения и канализации мог бы стать достоянием истории. Мир обладает технологией, финансами и человеческим потенциалом для того, чтобы снять губительную опасность, нависающую над миллионами жизней. Отсутствуют лишь политическая воля и стратегия, чтобы использовать эти ресурсы для общего блага. Прогресс в богатых странах стал возможным благодаря новому социальному контракту между правительствами и народом – контракту, основанному на идее совместного гражданства и признании ответственности правительства. Возможно, сегодня мир уже иной. Но теперь, как и ранее, прогресс зависит от партнерства и политического руководства. Исходной точкой является государственная политика, ибо без твердой государственной политики устойчивый прогресс невозможен. Главная задача правительств развитых стран состоит в том, чтобы поддерживать эффективные усилия национальных правительств в развивающихся странах, оказывая им существенную помощь в рамках глобального плана действий в области водоснабжения и канализации.

## Уроки истории

На протяжении большей части истории человечества жизнь соответствовала характеристике Томаса Гоббса: «беспросветна, тупа и кратковременна». У наших предков – собирателей и охотников ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляла около 25 лет, а в Европе 20-х годов XIX в. – все еще только 40 лет. С конца XIX в. эта картина начала резко меняться для той части человечества, которой посчастливилось жить в сегодняшних богатых странах<sup>1</sup>. Этому способствовали новые лекарства, улучшение питания, повышение качества жилья и рост доходов. Но одним из самых могучих факторов перемен была очистка воды от человеческих экскрементов.

Когда вопрос заходит о воде и канализации, у народов мира нередко бывает короткая память. Сегодня люди в городах Европы и США не испытывают страха перед инфекционными заболеваниями, передающимися через воду. На рубеже XX в. картина была совершенно иной. В результате громадного роста богатств, происшедшего вследствие индуст-

риализации, возросли доходы, но улучшение более фундаментальных показателей, таких как продолжительность жизни, детская выживаемость и здравоохранение, далеко отставало от них. Причина: города предлагали людям больше возможностей накопления богатств, но в то же время горожане подвергались действию воды, зараженной фекалиями. Прозаичная реальность загрязненной воды разорвала связь между экономическим ростом и развитием человека. Лишь после того, как революция в водоснабжении и канализации восстановила эту связь, накопление богатства и благосостояние человека стали идти рука об руку (Вставка 1.1).

Эта революция возвестила о беспрецедентном повышении ожидаемой продолжительности жизни и детской выживаемости – а улучшение качества здравоохранения способствовало подъему экономики. По мере того как благодаря обеспечению чистой водой и канализацией люди становятся здоровее и богаче, возникает положительная взаимозависимость экономичес-

«Парламент был вынужден чуть ли не законы издавать об очень неприятном явлении в Лондоне – страшнейшем зловонии». Так лондонская «Таймс» прокомментировала ситуацию, известную как «Большая вонь». Столь ужасающим было зловоние сточных вод, исходящее от Темзы в долгое жаркое лето 1858 г., что «матери парламентов» пришлось временно закрыться. Однако острота проблемы этим далеко не исчерпывалась.

По мере ускорения индустриализации и урбанизации в XIX в., такие быстрорастущие города, как Бирмингем, Лондон и Манчестер, стали очагами инфекционных заболеваний. Сточные воды переполнили ограниченное число выгребных ям и устремились в кварталы бедноты, а оттуда в такие реки, как Темза – источник питьевой воды.

Парламентарии морщили носы от отвращения, в то время как бедные люди умирали. В конце 90-х годов XIX в. уровень младенческой смертности в Великобритании составлял 160 смертных случаев на каждую тысячу новорожденных (Рис. 1) – примерно столько же, сколько сегодня в Нигерии. Дети умирали главным образом от диареи и дизентерии. Они погибали по той же причине, по какой так много детей все еще гибнет в развивающихся странах: сточные воды попадали в питьевую воду. С 1840 г. до середины 90-х годов XIX в. средний доход удвоился, в то время как детская смертность слегка увеличилась – убедительная демонстрация разрыва между ростом богатства и человеческим развитием.

Растущее осознание издержек городской жизни для человека индустриальной эпохи сделали воду одним из главных пунктов политической повестки дня. В 1834 г. было образовано Управление записи актов гражданского состояния, давшее непрерывный поток статистических данных о смертности, возбуждавших общественное беспокойство. Еще одним мощным орудием реформ стали социальные исследования. В докладе Эдвина Чедвика «О санитарных условиях жизни работающего населения Великобритании» содержалось документальное описание широкомасштабного кризиса, в котором ярко и подробно характеризовалось значение проблемы воды и канализации. Важное место в нем отводилось воде, доступной частным компаниям и недоступной для бедняков, плохой дренаж и переполненные выгребные ямы. «Число людей, ежегодно погибающих от грязи и плохой вентиляции, – приходил к заключению Чедвик, – больше, чем число убитых или раненых на любой войне, в которой участвовала страна в современный период» (с. 369). Его рекомендации: каждой семье – отдельный кран и уборная, связанная с коллектором, и ответственность муниципальных властей за снабжение чистой водой.

Реформа проводилась в два больших этапа. Первый касался воды и начался в 40-е годы XIX в., когда были приняты Акт о здравоохранении (1848) и Акт о городском водоснабжении (1852), которые расширили систему общедоступного снабжения чистой водой. Сделанное Джоном Сноу в 1854 г. открытие о том, что холера – величайший эпидемический бич – являлась инфекцией, передающейся через воду, и что ее распространение может быть приостановлено открытием доступа к незагрязненным запасам воды, создавали дополнительный импульс к развитию системы водоснабжения. К 1880 г. муниципалитеты заменили частные компании водоснабжения в качестве главных поставщиков воды в больших и малых городах.

На втором важнейшем этапе реформы направление мероприятий муниципальных властей переключилось с водоснабжения на канализацию. Этот этап приобрел динамику после 1880 г. Это нашло свое выражение в росте государственных капиталовложений. С середины 80-х до середины 90-х годов XIX в. капитальные затраты на канализацию на душу населения в постоянных ценах более чем удвоились (Рис. 2). Затем они снова удвоились в течение следующего десятилетия.

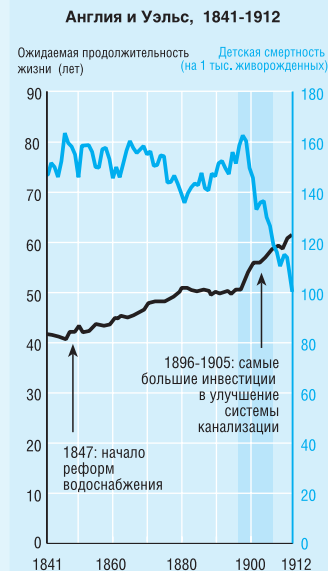
Разрыв между снабжением водой и обеспечением эффективной канализации явился катастрофой с точки зрения здравоохранения. Улицы и реки подверглись постоянно возрастающему загрязнению сточными водами. Число случаев таких заболеваний, как холера и брюшной тиф, снизилось, но смертность от желудочно-кишечных заболеваний – особенно диареи у детей – оставалась высокой. На первых порах результатом спорадического вмешательства местных органов власти стало повышенное внимание к увеличению числа случаев заболеваний, передающихся через воду.

Данные относительно ожидаемой продолжительности жизни и младенческой смертности выявляют эту проблему (Рис. 1). После 1840 г. ожидаемая продолжительность жизни начала увеличиваться, отчасти вследствие первого этапа реформ, касавшегося водоснабжения. Однако в конце 70-х годов XIX в. тенденция к росту резко замедлилась, продолжая оставаться на прежнем уровне. Только в начале 80-х годов того же столетия, когда вступили в действие широкие реформы в системе канализации, под воздействием резкого снижения детской смертности возобновилась тенденция к росту продолжительности жизни. Эту заслугу нельзя приписать одной только реформе в системе канализации. Но синхронность между пиковыми инвестициями в систему канализации и началом общего снижения младенческой смертности предопределяет причинную связь. На протяжении немногим более десятилетия с 1900 г. уровень младенческой смертности снизился со 160 смертных случаев на тысячу новорожденных до 100 – одно из самых резких падений в истории. Катализатором послужили государственные инвестиции в систему канализации, а не рост частных доходов. С 1900 по 1912 г. средние доходы выросли всего лишь на 6%.

Новые подходы к финансированию сыграли решающую роль на втором этапе реформы. Растущий политический нажим в пользу принятия мер со стороны государства привел к активным поискам новых финансовых механизмов, чтобы решить трудную задачу, аналогичную той, которую приходится решать в наши дни в развивающихся странах: как осуществлять большие авансовые платежи из ограниченной доходной базы без повышения налогов или расходов до неприемлемых уровней. Правительства находили инновационные решения этой проблемы. Города дополняли суды под низкий процент от центрального правительства муниципальными заимствованиями на рынках ценных бумаг с фиксированным процентным доходом. В конце XIX в. вода и канализация составляли около четверти долга местных органов власти.

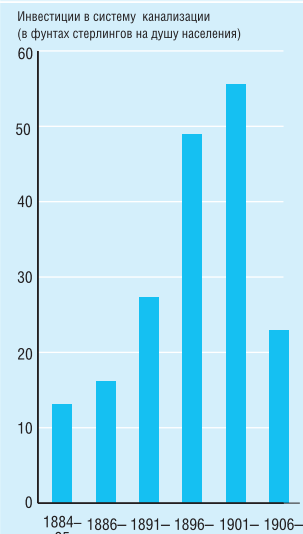
Эта широкая мобилизация государственных финансов отразила меняющееся место водоснабжения и канализации в политических при-

Рис. 1 Падение детской смертности...



Источник: University of California, Berkeley, and MPIDR 2006.

Рис. 2 ... по мере улучшения канализации



Источник: Bell and Millward 1998.

(продолжение на след стр.)



оритетях. Реформа системы канализации стала вдохновляющей идеей для социальных реформаторов, муниципальных лидеров и органов здравоохранения, которые все чаще рассматривали плохую канализацию как тормоз не только на пути прогресса человечества, но и на пути экономического процветания. Публичный голос гражданского общества играл ключевую роль в продвижении реформы канализации, благодаря которой удалось добиться успехов в сфере здравоохранения.

Но почему произошла задержка между двумя важнейшими этапами реформы? Одним из главных партнеров коалиции по проведению реформы на первом этапе были промышленники, которым нужна была вода для фабрик, но которые не хотели платить более высокие налоги в целях распространения мер санитарной очистки на бедных.

**Источник:** Bell and Millward 1998; Szreter 1997; Hassan 1985; Woods, Watterson and Woodward 1988, 1989; Bryer 2006.

Политически могущественные слои общества были в большей степени заинтересованы в том, чтобы закрыть глаза на последствия плохой канализации у бедных, нежели в создании общедоступной системы канализации. Лишь после избирательной реформы, предоставившей право голосования не только имущим классам, голос бедноты стал более весомым фактором.

Это история Великобритании в XIX в., а не развивающихся стран в XXI в. Но существуют явные параллели и в том, как проблемы воды и канализации тормозят социальный прогресс, и в том, как силы, выступающие за перемены, образуют коалиции для проведения социальных реформ.

кого роста и развития человека. Однако возрастающие доходы, порожденные инвестициями в обеспечение доступности чистой воды, также способствовали созданию и даже постепенному расширению того глубокого расслоения по признакам богатства, здоровья и возможностей, которые характеризуют сегодняшний мир<sup>2</sup>.

#### **Как необеспеченность водой нарушала связь между экономическим ростом и развитием человека**

В начале XXI в. инфекционные заболевания, передающиеся через воду, в богатых странах ушли в прошлое, составляя 1% общей смертности. На рубеже XIX в. такие болезни, как диарея, дизентерия и брюшной тиф, представляли нешуточную угрозу. В конце XIX в. они являлись причиной одной из десяти смертей в городах США, и их главными жертвами были дети. Уровень детской смертности в Детройте, Питтсбурге и Вашингтоне достигал свыше 180 смертей на каждую тысячу живорожденных, – что вдвое превышает нынешний показатель в странах Африки к югу Сахары<sup>3</sup>. Чикаго был тифозной столицей страны, в нем отмечалось в среднем 20 тыс. случаев заболевания брюшным тифом в год. Также и в Великобритании спустя полвека после первого этапа реформ здравоохранения вода по-прежнему оставалась серьезной угрозой здоровью. Уровень детской смертности в Бирмингеме и Ливерпуле превышал 160 смертей на каждую тысячу живорожденных, причем диарея и дизентерия составляли более половины смертей<sup>4</sup>. Высокая детская смертность действовала как тормоз на повышение ожидаемой продолжительности жизни. До последней четверти XIX в. ожидаемая продолжительность жизни в промышленно развитых странах почти не росла. Люди становились богаче, но не здоровее<sup>5</sup>.

Почему колоссальный рост богатств, созданных индустриализацией, не сопровождался ростом детской выживаемости и ожидаемой продолжительности жизни – два самых базовых показателя состояния человека? Отчасти по-

тому, что индустриализация и урбанизация втягивали бедных сельских мигрантов в городские трущобы, где отсутствовала инфраструктура, предусматривающая чистую воду и канализацию – сценарий, разыгрывающийся сегодня во многих беднейших странах мира. В то время как города предлагали рабочие места и более высокие доходы, они повышали воздействие на людей смертельных патогенов, передававшихся через переполненные выгребные ямы, канализационные коллекторы и дренажные системы<sup>6</sup>.

Почти каждый крупный город стоял перед той же проблемой. В конце XIX в. авторы одного доклада о здравоохранении в Париже жаловались, что бедные кварталы города стали «клоакой под открытым небом», создающей ежедневную угрозу здоровью и жизни<sup>7</sup>. Кризис системы здравоохранения Чикаго возник потому, что горожане использовали озеро Мичиган как для получения питьевой воды, так и для сброса сточных вод. Это продолжалось до тех пор, пока население города, увеличившееся после Гражданской войны, в конце концов, не стало пить собственные отходы. Это имело тяжелейшие последствия: в середине 80-х годов XIX в. 12% населения умерло от заболеваний, передающихся через воду. Эпидемии брюшного тифа и холеры регулярно охватывали такие города, как Новый Орлеан и Нью-Йорк<sup>8</sup>. Отчасти в целях борьбы с заболеваниями в Лондоне и Париже еще до 1850 г. были построены канализационные системы. Но канализационные стоки загрязняли Темзу и Сену, делая обе реки зловонными – настолько зловонными в случае Темзы, что в жаркое лето 1858 г. парламент был вынужден временно закрыться. Этот эпизод, получил известность как «Большая вонь»<sup>9</sup>.

#### **Несо согласованность в системе водоснабжение-канализация – и отложенный прогресс**

Прогресс в развитии системы водоснабжения и канализации происходил под воздействием научного знания, технологии, и кроме всего прочего благодаря объединенным усилиям про-

мышленников, муниципалитетов и социальных реформаторов. Но успехи достигались за счет разовых и несогласованных действий, при которых водоснабжение быстро обогнало развитие систем канализации и дренажа, необходимых для отвода сточных вод. Результат – распространение путей передачи заболеваний<sup>10</sup>.

К концу XIX в. правительства предприняли меры по преодолению разрыва между водоснабжением и канализацией. В Великобритании расширение системы канализации финансировалось путем привлечения государственных капиталовложений. За четыре десятилетия, прошедшие после 80-х годов XIX в., ожидаемая продолжительность жизни значительно увеличилась – на 15 лет, причем большая часть этого прироста произошла за счет сокращения детской смертности. В США Совету по здравоохранению Нью-Йорка – муниципальному органу, созданному в 1866 г., было поручено разорвать порочный круг холеры и других эпидемий, свирепствовавших в городе. Создание этого органа означало

признание того, что болезни, связанные с водой и состоянием канализации, распространяются за пределы неблагоустроенных жилищ городской бедноты и что государство должно принимать меры в интересах частного сектора<sup>11</sup>. Примеру Нью-Йорка последовали в других местах: муниципалитеты принимали на себя обязательства по налаживанию водоснабжения, а затем вводили в действие системы фильтрации и хлорирования<sup>12</sup>. Согласно одной оценке, только за счет очистки воды смертность в США в первой трети XX в. была снижена наполовину (Вставка 1.2)<sup>13</sup>. Ни в какой другой период истории США не происходило такого быстрого снижения уровня смертности. К 1920 г. почти в каждом большом городе нынешнего индустриального мира были введены системы очистки воды. В течение следующего десятилетия в большинстве из них были построены крупные очистные сооружения, на которых производились удаление, переработка и уничтожение отходов жизнедеятельности человека в местах, исключавших заражение питьевой воды<sup>14</sup>.

Прогресс в развитии системы водоснабжения и канализации происходил под воздействием научного знания, технологии, и кроме всего прочего благодаря объединенным усилиям промышленников, муниципалитетов и социальных реформаторов

## Нынешний глобальный кризис в системе водоснабжения и канализации

В дебатах о глобализации внимание неизменно фокусируется на значительном разрыве в доходах, отделяющем друг от друга богатые и бедные страны. Этот разрыв весьма заметен (см. *Состояние развития человека*). Меньше внимания обращают на другие аспекты неравенства, которые определяют процветание стран и благосостояние их граждан. Примером служит глобальный водораздел между странами, которые имеют доступ к воде и канализации, и теми, которые его не имеют.

### Богатый мир, бедный мир

Людам в богатых странах трудно представить себе, что значит необеспеченность водой в развивающейся стране. Тревога в связи с водным кризисом периодически выплескивается на первые полосы газет. Разрушение водохранилищ, понижение уровня рек, запреты на поливные шланги и призывы политиков экономить воду все больше становятся общим явлением в некоторых странах Европы. В США нормирование воды в связи с нехваткой водных ресур-

сов давно является предметом озабоченности на государственном уровне в таких штатах, как Аризона и Калифорния. Но почти каждый в развитом мире может получить безопасную воду, всего лишь повернув кран. Всем обеспечен доступ к индивидуальным гигиеничным туалетам. Почти никто не умирает от отсутствия чистой воды или канализации – и девочек не держат дома, заставляя пропускать школу, чтобы принести домой воды.

Сравните это с положением в развивающемся мире. Как и в других областях человеческой жизнедеятельности, там достигнут прогресс в сфере водоснабжения и канализации (Рис. 1.1). И все же в начале XXI в. один из пяти человек, живущих в развивающемся мире – всего около 1,1 млрд чел. – не имеет доступа к чистой воде. Около 2,6 млрд чел., почти половина населения развивающихся стран, не имеет доступа к качественной системе канализации. Что значат эти цифры из заголовков новостей?

В сущности, они скрывают реальность, которую ежедневно ощущают люди за фасадом ста-



## Вставка 1.2

## Как была разорвана связь между расовой принадлежностью, заболеваниями и неравенством в городах США

*Мы считаем своим долгом заявить, что дорогостоящая вода – не в интересах здравоохранения. Чистая вода в изобилии, по цене, доступной всем, есть один из самых могучих факторов, способствующих здоровью любого общества. Именно по этой причине мы столь твердо верим в муниципальную ответственность.*

Отдел здравоохранения Северной Каролины, 1898

Сто лет тому назад горожане Детройта, Нью-Йорка и Чикаго поняли бы проблемы здравоохранения городов в беднейших странах сегодняшнего мира – и значение чистой воды они поняли на своем горьком опыте.

В начале XX в. от инфекционных болезней происходило 44% смертных случаев в городах США. Заболевания, передающиеся через воду, такие, как брюшной тиф, холера и диарея, были в числе наиболее смертоносных, составляя четверть смертных случаев от инфекционных болезней. Больше жизней унес только туберкулез.

Две проблемы, обе из которых знакомы людям, живущим сегодня в трущобах Лагоса, Манилы или Найроби, мешали прогрессу в деле охраны здоровья человека. Во-первых, водоснабжение было усовершенствовано частными компаниями, но беднейшие семьи не могли позволить себе подключение к водопроводу. Приведенное выше заявление Отдела здравоохранения Северной Каролины отражает растущее беспокойство органов здравоохранения в то время. Во-вторых, еще одну проблему представляли собой старые частные и муниципальные системы водоснабжения. Большие количества человеческих экскрементов и уличных отходов спускались вниз по трубам и попадали в перегруженные коллекторы и затем поступали обратно в систему водоснабжения.

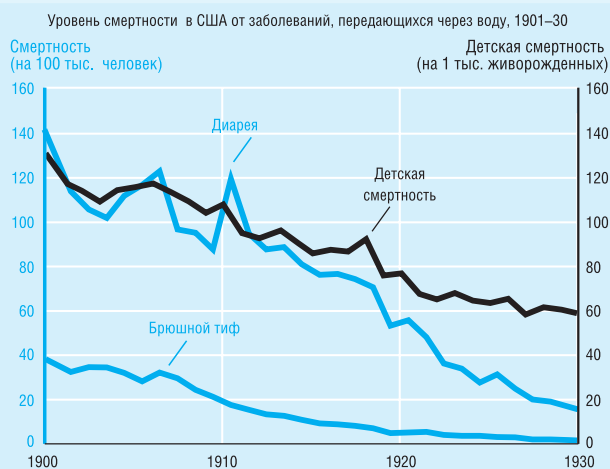
Хотя от этого страдали все слои общества, некоторые страдали больше других. Будучи не в состоянии позволить себе ни подключиться к водопроводу, ни покупать воду в бутылках, бедные семьи брали воду из колодцев и наземных водоемов. Они также страдали от плохих дренажных систем. Неравный доступ к чистой воде обострял неравенство в обеспечении охраны здоровья. Афроамериканцы, жившие в таких городах, как Новый Орлеан, умирали от брюшного тифа примерно вдвое чаще белых.

Так что же привело к прорыву в деле преодоления инфекционных заболеваний? Главным фактором явилась муниципализация водоснабжения (рис. 1). После 1900 г. муниципальные органы постепенно заменили частных поставщиков. В Новом Орлеане, где вода была муниципализирована в 1908 г., городские службы расширили водопроводную сеть и снизили цены на 25% по сравнению с частными компаниями. За десятилетие, предшествовавшее 1915 г., система водоснабжения, измеряемая длиной трубы в милях, выросла в 4,5 раза, причем этот рост был особенно значителен в некоторых из беднейших районов.

Меры по защите людей от вредных бактерий в воде явились еще одной отличительной особенностью муниципальной революции. Важную роль играли инфраструктурные программы. В Джерси-Сити отказались брать воду из реки Пассейк в городской черте, чтобы искать чистую воду выше по течению. В Чикаго были построены дренажные каналы, чтобы направлять стоки вдоль по рекам Иллинойс и Миссисипи, а не обратно в озеро Мичиган – водный источник города. А в Кливленде был расширен водозабор на четыре мили в озеро Эри. Но именно введение систем фильтрации и хлорирования воды сыграли ключевую роль, как показано на примере Цинциннати (Рис. 2) и Детройта. С 1880 по 1940 г. доля населения США, использующего фильтрованную воду, выросла с 1 до более 50%.

Реформы водоснабжения способствовали достижениям в области здравоохранения в целом. За четыре десятилетия после 1900 г. ожидаемая продолжительность жизни при рождении выросла на 16 лет, показатели детской смертности резко упали, а брюшной тиф был фактически побежден. Ни в какой другой период американской истории не было зарегистрировано такого быстрого падения уровней смертности. Согласно одной оценке, за счет одних только систем водоснабжения и фильтрации была обеспечена почти половина снижения смертности. Каждая жизнь, спасенная таким путем, стоила около 500 долл. США (в ценах 2002 г.). Но каждый потраченный доллар создавал еще 23 долл. США роста продукции и снижения затрат на здравоохранение. В начале XX в. расходы США на водоснабжение и канализацию представляли собой хорошее соотношение цены и качества – так же, как это сегодня имеет место в развивающихся странах.

**Рис. 1** Муниципализация водоснабжения привела к снижению цен, улучшению качества жизни и уменьшению смертности



Источник: Cutler and Miller 2005; Cain and Rotella 2001; Troesken 2001; Blake 1956.

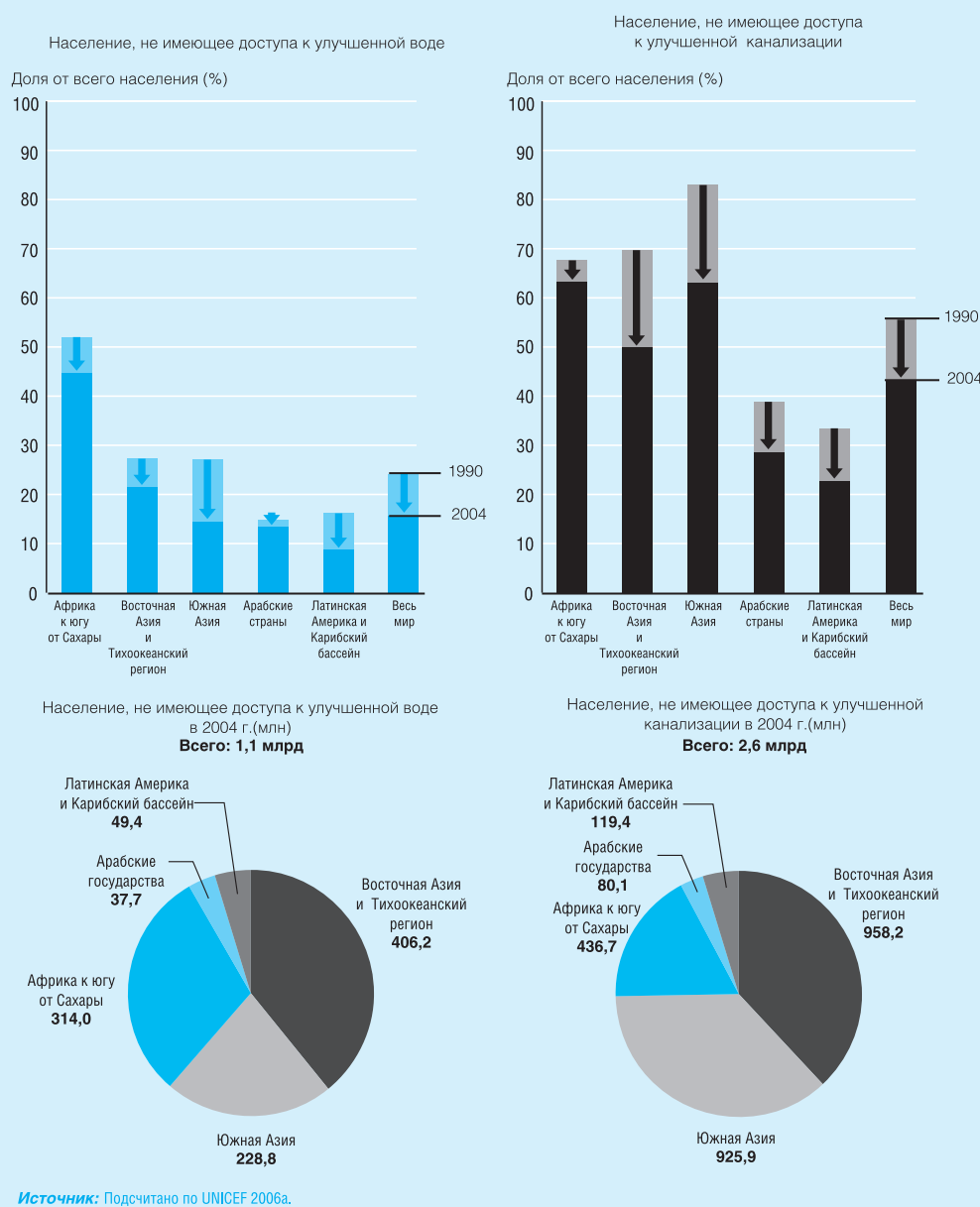
**Рис. 2** Чистая вода сократила количество смертей от брюшного тифа



тистики. И эта реальность означает, что люди вынуждены испражняться в канавы, пластиковые мешки или на обочинах дорог. «Не иметь доступа к чистой воде» – эвфемизм, означающий

глубочайшую обездоленность. Это значит, что люди живут дальше одного километра от ближайшего источника безопасной воды и что они берут воду из дренажных каналов, канав или ру-

Рис. 1.1 Медленное сокращение: глобальный дефицит воды и канализации

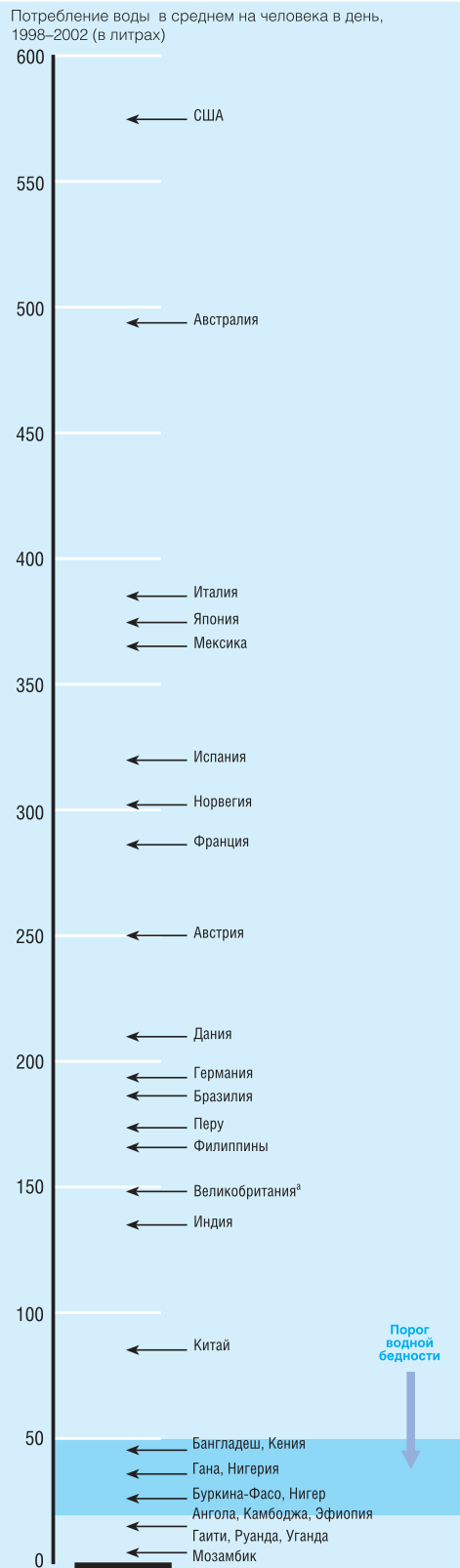


чьев, которые могут быть заражены патогенами и бактериями, способными вызвать серьезные заболевания и смерть. В сельских районах стран Африки к югу от Сахары миллионы людей пьют из источников воду вместе с животными или пользуются незащищенными колодцами, являющимися рассадниками патогенов. Эта проблема не относится к одним лишь беднейшим странам. В Таджикистане почти треть населения берет воду из арыков и ирригационных каналов, подвергаясь опасности отравления загрязненными сельскохозяйственными стоками<sup>15</sup>. Проблема не в том, что люди не осознают опасность, а в том, что у них нет выбора. Помимо риска для здоровья,

недостаточный доступ к воде означает, что женщины и девочки тратят долгие часы, чтобы набрать и принести воду домой.

Простые сравнения между богатыми и бедными странами помогают раскрыть масштаб глобального неравенства (Рис. 1.2). Среднее потребление воды колеблется от 200–300 литров в день в большинстве стран Европы до 575 – в США. Жители Феникса, штат Аризона, – пустынного города с самыми зелеными лужайками в США – потребляют свыше 1 тыс. литров в день. Для сравнения: среднее потребление в таких странах, как Мозамбик, составляет менее 10 литров. Средние цифры по странам неизбежно скрывают весьма

Рис. 1.2 Два разных мира: глобальное несоответствие в потреблении воды



a. OFWAT 2001.

Источник: FAO 2006.

значительные расхождения. Люди, не имеющие доступа к качественной воде в развивающихся странах, потребляют ее гораздо меньше отчасти потому, что им приходится переносить ее на большие расстояния, а вода тяжела. Минимальная международная норма потребления воды, составляющая 100 литров в день для семьи из пяти человек, весит около 100 кг – тяжелый груз для того, чтобы нести его два или три часа, особенно для девочек. Еще одна проблема в том, что бедные семьи часто не могут себе позволить получить больше того небольшого количества воды, которое они покупают на неформальных рынках. К этому вопросу мы еще вернемся ниже.

Каков минимальный порог для адекватного водоснабжения? Установить черту водной бедности трудно ввиду климатических различий – людям в засушливой Северной Кении нужно больше питьевой воды, чем людям в Лондоне или Париже. Имеют значение сезонность, индивидуальные характеристики семей и другие факторы. Международные нормы, установленные такими организациями, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) предполагают минимальную потребность в 20 литров в день из источника в пределах одного километра от дома. Этого достаточно для питья и элементарной личной гигиены. Ниже этого уровня люди ограничены в своей способности поддерживать хорошее физическое самочувствие и достоинство, которое появляется с ощущением, когда человек чист. С учетом того, что необходимо мыться и стирать, личный порог поднялся бы примерно до 50 литров в день.

Значительная часть человечества далеко не достигает базового порога потребностей в воде либо постоянно, либо периодически. Примерно для 1,1 млрд чел. в мире, живущих дальше одного километра от водного источника, расход воды часто составляет менее пяти литров в день, причем воды небезопасной для питья<sup>16</sup>. Если поместить эту цифру в контекст, базовая потребность для женщин в период кормления, занятых хотя бы умеренной физической деятельностью, составляет 7,5 литра в день. Иными словами, один из пяти человек в развивающемся мире не имеет доступа к качественной воде для удовлетворения хотя бы самых элементарных потребностей хорошего самочувствия и ухода за ребенком. Проблемы наиболее остры в сельских районах. В Уганде в среднем потребление в сельских районах колеблется от 12 до 14 литров в день<sup>17</sup>. В сухой сезон потребление резко падает, так как расстояние до водных источников возрастает. В засушливых районах Западной Индии, в зоне Сахеля и Восточной Африке доступность воды в засушливый сезон может сокращаться много ниже пяти литров в день. Но люди, живущие в городских районах, также испытывают крайний недостаток воды. Потребление

воды достигает в среднем пяти–десяти литров в день в небольших городах Буркина-Фасо и восьми литров в день в официально непризнанных пригородах Ченная (Индия)<sup>18</sup>.

За чертой крайней обездоленности, которую на себе ежедневно испытывают примерно 1,1 млрд чел., находится намного более обширная сфера обездоленности. Для людей, имеющих доступ к источнику воды в пределах одного километра, но не в своем доме или дворе, типично потребление в среднем около 20 литров в день. Совместное исследование ВОЗ/ЮНИСЕФ, проведенное в 2001 г., показало, что в таком положении находится 1,8 млрд чел.<sup>19</sup>

Не преуменьшая серьезности того, что воспринимается как нехватка воды в богатых странах, контрасты здесь разительны. В Великобритании в среднем человек потребляет свыше 50 литров воды в день, спуская воду в туалетах – что в десять раз больше общего количества воды, имеющейся в распоряжении людей, не имеющих доступа к источникам воды улучшенного качества на большей части сельских районов в странах Африки к югу от Сахары. Американец, принимающий пятиминутный душ, потребляет больше воды, чем обычный человек, живущий в трущобе в развивающейся стране, за весь день. Ограничения на использование садовых дождевальных машин и поливных шлангов, несомненно, могут причинять неудобство семьям в богатых странах. Но родители не испытывают недостатка в воде, чтобы содержать своих детей в чистоте, соблюдать основные правила гигиены, предотвращающие убийственные инфекции или поддерживать свое здоровье и достоинство.

Конечно, потребление воды в богатых странах не является причиной уменьшения количества воды в бедных странах. Глобальное потребление не является игрой с нулевым вариантом, в которой одна страна получает меньше, если другая получает больше. Но сравнения выявляют несправедливость в доступе к чистой воде – и нигде это не проявляется столь ярко, как на примере минеральной воды в бутылках<sup>20</sup>. 25 млрд литров минеральной воды, ежегодно потребляемой американскими семьями, превышают весь объем потребления чистой воды 2,7 млн чел. в Сенегале, не имеющих доступа к источникам воды улучшенного качества. А немцы и итальянцы, вместе взятые, потребляют достаточно минеральной воды, чтобы покрыть основные нужды свыше 3 млн чел. в Буркина-Фасо на приготовление пищи, стирку и другие домашние цели. В то время как одна часть мира позволяет существовать рынку минеральной воды, разлитой в бутылки авторского дизайна, не приносящей при этом осязаемой пользы покупателям, другая часть мира подвергает свое здоровье реальной опасности, из-за того что людям приходится пить воду из канав, озер и

рек, зараженных болезнетворными бактериями. Из этих же водосемов пьют и животные.

### Все зависит от богатства

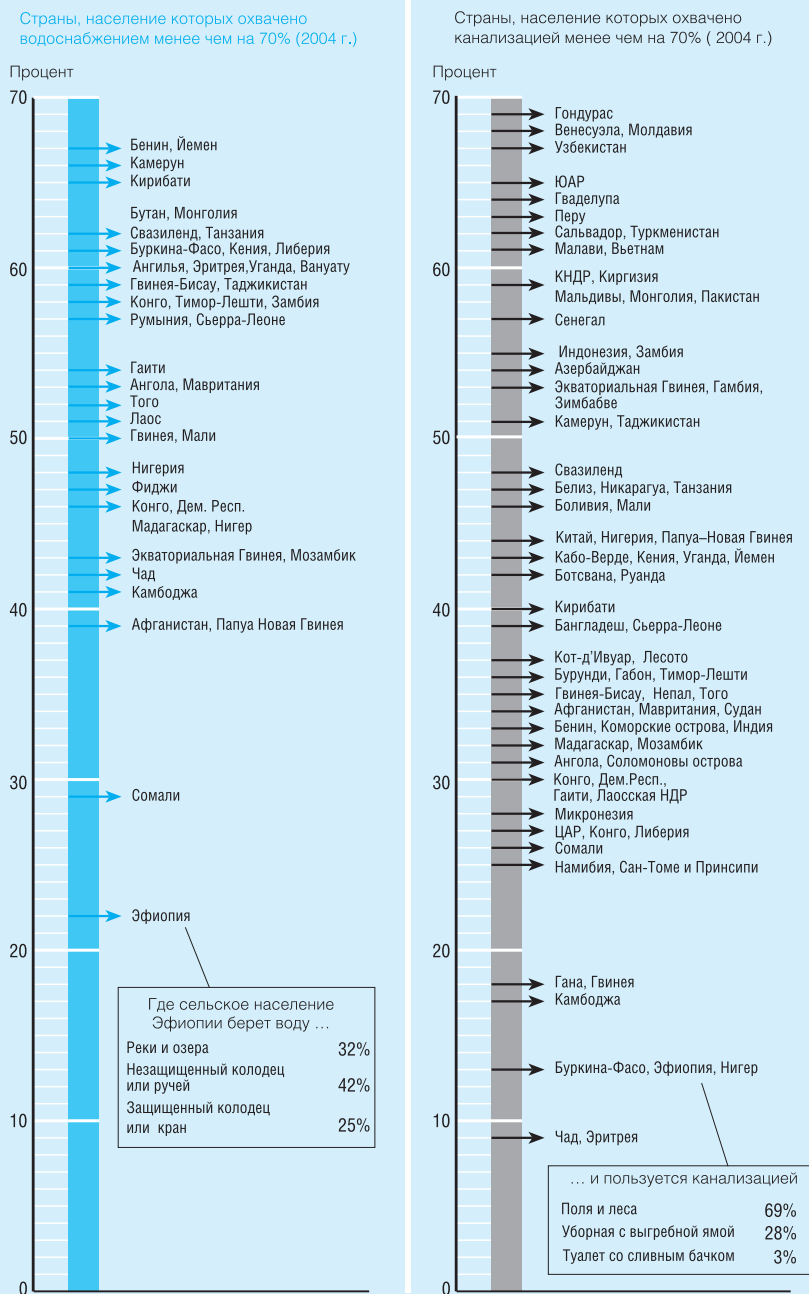
Глобальные сводные показатели по воде и канализации скрывают значительные расхождения по регионам. С точки зрения воды страны Африки к югу от Сахары имеют, пожалуй, самые низкие показатели охвата населения, имеющего доступ к качественной воде (55%), хотя большая часть людей, лишенных чистой воды, живут в Южной Азии. Что касается канализации, то обделенность ею распределена более ровно. Доступ к канализации в Южной Азии почти такой же низкий, как и в странах Африки к югу от Сахары, причем два человека из каждых трех в обоих регионах лишены к ней доступа. Половина населения в Восточной Азии и четверть в Латинской Америке не имеют доступа даже к элементарной канализации. Примерно 40 развивающихся стран могут обеспечить чистой водой менее чем 70% своих граждан, а 54 – обеспечивают безопасной канализацией менее чем половину граждан (Рис. 1.3).

Моментальный снимок глобальной ситуации выявляет грандиозные масштабы кризиса в отношении воды и канализации. Но он также привлекает внимание к двум более широким проблемам. Первая касается связи между достатком, с одной стороны, водоснабжением и канализацией – с другой. В среднем уровень доступа к воде и канализации растет вместе с доходом: чем богаче страна, тем больше доступ. Этот вывод не удивителен, так как услуги нужно оплачивать либо из семейных бюджетов, либо государственными ассигнованиями. Большие удивление вызывают весьма широкие отклонения от среднего показателя.

Многие страны демонстрируют неполное соответствие между достатком, с одной стороны, водоснабжением и канализацией – с другой. Филиппины обладают более высоким средним доходом, чем Шри-Ланка, но меньшая доля их граждан имеет доступ к канализации. Сходная ситуация в Индии, которая по темпам роста в условиях глобализации, возможно, достигла больших успехов, чем Бангладеш, но здесь картина сменяется на противоположную, когда в качестве критерия успеха рассматривается канализация. Несмотря на более высокий, примерно на 60%, средний доход, Индия имеет более низкий показатель доступа к канализации. Аналогичные несоответствия между достатком и доступом наблюдаются применительно к воде. При более низком среднем доходе, Египет обладает более высоким уровнем доступа к чистой воде, чем Китай, а Танзания – чем Эфиопия. По обеспеченности водой и канализацией, как и в других областях человеческой жизнедеятельности, страны сильно отличаются друг от друга по той доле достатка, что конверти-

В то время как одна часть мира позволяет существовать рынку минеральной воды, разлитой в бутылки авторского дизайна, не приносящей при этом осязаемой пользы покупателям, другая часть мира подвергает свое здоровье реальной опасности, из-за того что людям приходится пить воду из канав, озер и рек, зараженных болезнетворными бактериями

Рис. 1.3 Многим странам еще далеко до всеобщего доступа к воде и канализации



Источник: «Показатели развития человека», таблица 7.

руется в развитие человека, – результат, который привлекает внимание к роли государственной политики (Рис. 1.4).

#### ...а канализация отстает от водоснабжения

Второй проблемой, выявляемой из глобальных данных, является разрыв между водоснабжением и канализацией. Во всех регионах и почти во всех странах обеспечение канализации намного от-

стает от доступа к водоснабжению – и не существует признаков того, что этот разрыв сужается. В Южной Азии показатели доступа к канализации улучшенного качества вдвое ниже показателей доступа к водоснабжению. В других местах разрыв в доступе варьируется от 29% в Восточной Азии до 18% в странах Африки к югу от Сахары. Эти несоответствия имеют значение не просто потому, что доступ к канализации важен сам по себе, но и потому, что преимущества улучшенного доступа к водоснабжению и канализации являются взаимовыгодными – тезис, подтвержденный Европой и США в XIX в. (см. Вставки 1.1 и 1.2). В Египте высокие уровни загрязнения от неочищенных сточных вод в районе дельты Нила подрывают потенциальную пользу для здоровья от почти всеобщего доступа к воде. Коэффициенты заболеваемости диареей и гепатитом А гораздо выше во многих населенных пунктах, непосредственно примыкающих к городам, чем это прогнозируется на основе дохода, причем важнейшим фактором является загрязнение сточными водами<sup>21</sup>. Страны, допускающие отставание обеспечения канализацией от водоснабжения, обречены на то, что преимущества от успехов развития последнего будут в результате снижаться.

#### Статистика систематически преуменьшает масштабы дефицита воды

Глобальные данные по воде и канализации предоставляются в рамках Программы совместного мониторинга ВОЗ и ЮНИСЕФ. Эти данные рисуют грустную картину. Но картина еще печальнее, чем показывает статистика. Хотя методика сбора данных усовершенствовалась, цифровые показатели по ряду причин преуменьшают проблемы. Трудность отчасти состоит в том, что физическое наличие источника «улучшенного типа» – такого, как уборная с выгребной ямой или водозаборная колонка, – не всегда является точным индикатором улучшения доступа: техника может не всегда функционировать должным образом. Еще одна трудность связана с полнотой охвата материала. Когда дело доходит до обследований в масштабе страны, некоторые группы населения – особенно бедняки – учитываются не полностью, поскольку они проживают в населенных пунктах, официально не признаваемых правительствами. Статистика также не учитывает недостаточное развитие и упадок инфраструктуры, равно как и перебои в работе объектов водного хозяйства, там, где они действительно существуют, что вынуждает людей в основном полагаться на другие источники водоснабжения.

*Пропащие миллионы.* Миллионы бедняков не фигурируют в национальной статистике. Так как они проживают в неформальных поселениях, их просто не учитывают.



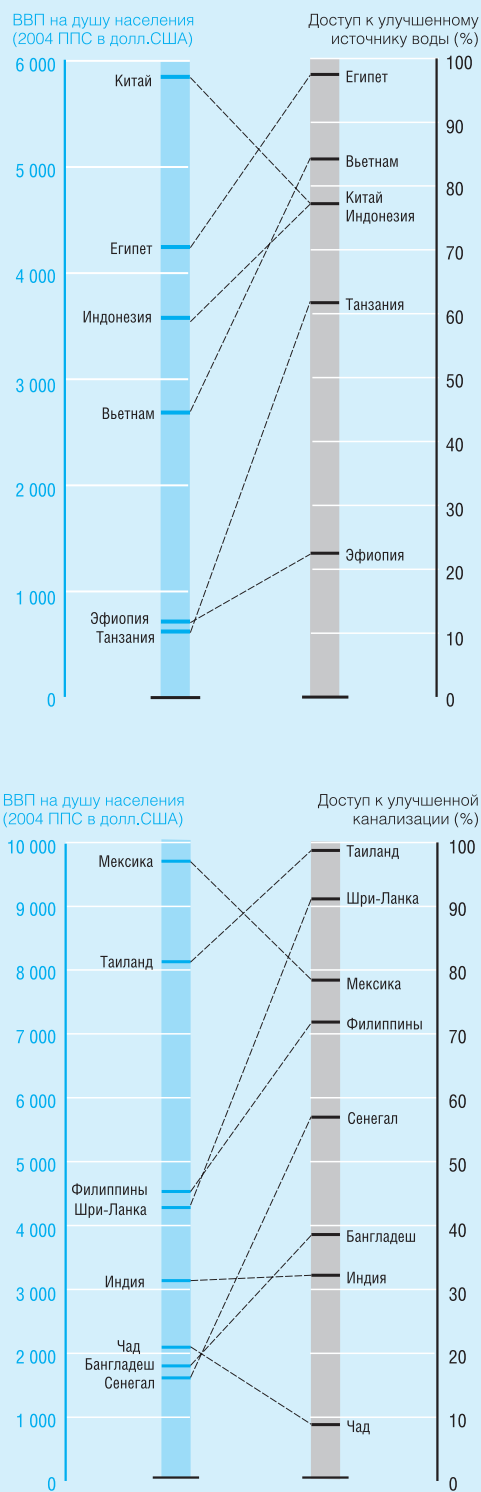
**Мумбаи.** Имеющиеся данные указывают на то, что в Мумбаи, пятом по величине городе мира, охват безопасным водоснабжением достигает более 90%. Эта цифра почти наверняка преувеличена. По некоторым оценкам, почти половина 18-миллионного населения города ныне живет в *зопад патти* – что буквально означает «районы хижин», – которые изображаются на городских картах в виде аморфных серых зон, сгущающихся вдоль железнодорожных линий и протянувшихся вдоль речушек и мангровых болот. Их жители не фигурируют в официальных муниципальных данных. Одной из таких местностей является Дхарави – громадные трущобы, расположенные между международным аэропортом и финансовым районом Мумбаи. В них живет почти миллион жителей. Обитатели трущоб живут в такой среде, которая ежедневно представляет угрозу для их здоровья. Подсчитано, что в Дхарави существует лишь один туалет на каждые 1440 человек. В сезон дождей улицы, не имея дренажа, становятся сточными канавами с грязной водой, по которой плывут человеческие экскременты. Люди в районах, подобных Дхарави, берут воду для питья из колодцев, цистерн или небезопасных источников. За пределами этих районов находятся полуразвалившиеся, сдаваемые в аренду, многоквартирные дома или *чолы*, обитателям которых приходится иметь дело с ржавеющими трубами, протекающими кранами и негодными баками. Типичный случай представляет ситуация, когда 15 семей совместно пользуются одним краном, работающим два часа в день<sup>22</sup>.

**Джакарта.** По данным национальной статистики, жители более 90% городов Индонезии пользуются безопасной для здоровья водой. Но по оценкам обследований, которые учитывают большое число незарегистрированных жителей в Джакарте – городе с населением свыше 12 млн чел., – менее четверти населения в полной мере пользуются улучшенным водоснабжением. Остальным приходится брать воду из самых разнообразных источников, включая реки и озера, или покупать воду у частных продавцов. Расхождение со статистикой: около 7,2 млн чел.<sup>23</sup>.

**Найроби.** Имеющиеся данные по городу говорят о том, что доступ к улучшенным источникам воды и канализации имеют 90% населения. Эти цифры никак не сочетаются с реальными условиями жизни бедного населения. Более 1 млн чел., живущих в трущобах в неформальных поселениях в Найроби – около трети населения города – прибегают к услугам частных продавцов воды в качестве вторичного источника воды. С точки зрения канализации картина еще хуже. «Летучие туалеты» Киберы – полиэтиленовые пакеты, в которые люди испражняются, а затем бросают их на улице, – свидетельствуют об ограниченном доступе к канали-

Рис. 1.4

Доходы и обеспечение водоснабжением и канализацией: несоответствие между благосостоянием и доступом



Источник: «Показатели развития человека», таблицы 7 и 14.



Вставка 1.3

«Летучие туалеты» Киберы – серьезная запущенность в охвате населения бедных кварталов Найроби водоснабжением и канализацией

Условия здесь ужасны. Вы можете видеть это сами. Сточные воды текут повсюду. Некоторые жители имеют выгребные ямы, но они неглубокие и переполняются, когда идет дождь. Большинство жителей бедных кварталов Найроби вместо туалета используют ведра и полиэтиленовые пакеты, а дети – улицы и дворы. Наши дети все время страдают от диареи и других болезней, потому что тут так грязно.

Мэри Акиньи, деревня Мугомо-ини, Кибера

Менее чем в семи километрах от кенийского парламента в центре Найроби широко раскинулось городское поселение Кибера – одни из самых больших трущоб стран Африки к югу от Сахары. Ее жители являются одними из самых обездоленных в мире, будучи лишены воды и канализации. Но людей вроде Мэри Акиньи для статистики почти не существует.

Согласно сообщению правительства Кении, посвященному достижению Целей ООН в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), 93% жителей Найроби имеют доступ к чистой воде и 99% – к канализации. Эти цифры трудно совместить с реальной жизнью в Кибере. По приблизительным подсчетам, в этих трущобах живут от 500 тыс. до 1 млн чел. – сколько точно, неизвестно. При плотности населения 2–3 тыс. человек на кв. км, это, вероятно, самый густонаселенный район в странах Африки к югу от Сахары. Средняя семья из трех-четырех человек ютится в сооружении из ила, дерева, пластмассы и листов рифленого железа, представляющем собой одну комнатку.

Простой взгляд на улицы Киберы заставляет усомниться в точности приводимых данных. Высокая плотность населения, перенаселенность и отсутствие инфраструктуры являют собой кошмар с точки зрения воды и канализации. Сточные канавы по сторонам дорог часто забиты, выгребные ямы в сезон дождей бывают переполнены, а дети роются в кучах невывезенного мусора.

Данным об оказании услуг доверять нельзя. Менее 40% домохозяйств имеют доступ к законно подключенному водопроводу, обычно водозаборной колонке. Из тех, кто его имеет, около трети получают воду лишь один раз в два дня. Около 80% домовладений покупают воду – всю или частично – у частных продавцов, которые продают ее в среднем по 3,50 долл. США за м³, а в сухой сезон вдвое дороже. Средняя цена воды примерно в семь раз выше цены, которую платят люди в поселениях с высоким доходом, обслуживаемые Найробийской компанией по водоснабжению и канализации – и выше, чем цены в Лондоне или Нью-Йорке. В трущобах существуют почти 700 киосков с водой, хотя продажа сосредоточивается в более крупных киосках, управляемых хозяевами трущоб – факт, который сдерживает размах общественных протестов против их недобросовестных методов.

Покупатели в киосках обычно тратят около часа на получение воды и еще больше в засушливые периоды. Они также тратят большую часть своего ограниченного дохода. В семье из двух взрослых

людей, зарабатывающих минимальную зарплату, среднее потребление воды составляет около 20% дохода, что налагает огромное бремя на семейный бюджет.

Обеспечение канализацией еще более ограничено. В некоторых районах на 150 человек приходится одна уборная. Во многих случаях в этих уборных отсутствует уединенность и безопасность, они негигиеничны, их плохо убирают, у них покосившиеся стены и переполненные выгребные ямы. Городской совет Найроби абсолютно не следит за канализацией в Кибере.

Одно из самых убедительных доказательств, опровергающих официальные данные – это «летучий туалет». В условиях отсутствия общественных или частных уборных многие из жителей Киберы испражняются в полиэтиленовые пакеты, которые затем бросают в канавы или на обочины дорог. Двое из трех человек в Кибере считают «летучий туалет» основным доступным для них способом удаления нечистот. И несложно понять, почему это так. В одном районе трущоб – Лайна Саба – в конце 90-х годов XX в. на 40 тыс. человек функционировало десять уборных с выгребными ямами. По приблизительным оценкам, с учетом того, что трущобы вообще с трудом поддаются каким-либо оценкам, охват канализацией в Кибере составляет, вероятно, намного ниже 20%.

Данные о здравоохранении дают дополнительную информацию о реальном состоянии водоснабжения и канализации в Кибере. Хозяева киосков с водой обеспечивают людям выживание. Однако трубы, используемые ими для подключения к водопроводной сети, часто находятся в неисправном состоянии. Одно из последствий состоит в том, что в них попадают фекалии и другие нечистоты из сточных вод. Большое число случаев диареи, болезней кожи, брюшного тифа и малярии непосредственно связано с неэффективным водоснабжением и отсутствием инфраструктуры для удаления нечистот и очистки сточных вод. Уровень смертности от диареи здесь гораздо выше, чем в остальной части Найроби (см. Таблицу).

Коммунальные предприятия плохо справляются с удовлетворением потребностей Киберы. Имеется всего лишь 25 км водопроводной сети, и трущобы получают гораздо меньше воды, чем другие населенные пункты, отчасти потому, что коммунальные предприятия отводят воду в районы с высоким доходом в периоды нехватки воды. Найробийская компания по водоснабжению и канализации теряет 40% воды, поставляемой в Кибере, благодаря утечкам и незаконным подключениям. Выручка, получаемая коммунальными предприятиями, составляет менее одной трети от номинальной стоимости, что указывает на серьезные проблемы в менеджменте. По оценкам, жители тратят 5 млн долл. США в год на покупку воды из киосков – деньги, которые могли бы быть использованы для расширения водопроводной сети и оплаты подключения бедняков к ней.

Почему оказываемые услуги столь ограничены? Частично из-за того, что Кибера – «незаконное» поселение, и муниципальные власти и землевладельцы не обязаны оказывать никаких услуг.

Уровень младенческой смертности и детей до пяти лет и распространенность диареи в Кении

| Местность                       | Уровень младенческой смертности<br>(на 1 тыс. живорожденных) | Уровень смертности детей до пяти лет<br>(на 1 тыс. живорожденных) | Распространенность кровавой диареи<br>у детей до трех лет за две недели |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
|                                 |                                                              |                                                                   | до опроса<br>(%)                                                        |
| Кения (села и города)           | 74                                                           | 112                                                               | 3,0                                                                     |
| Сельские поселения              | 76                                                           | 113                                                               | 3,1                                                                     |
| Найроби                         | 39                                                           | 62                                                                | 3,4                                                                     |
| Другие городские поселения      | 57                                                           | 84                                                                | 1,7                                                                     |
| Найроби, неформальные поселения | 91                                                           | 151                                                               | 11,3                                                                    |
| Кибера                          | 106                                                          | 187                                                               | 9,8                                                                     |
| Эмбакаси                        | 164                                                          | 254                                                               | 9,1                                                                     |

Источник: APHRC 2002.

(продолжение на след. стр.)

## Вставка 1.3

**«Летучие туалеты» Киберы – серьезная запущенность в охвате населения бедных кварталов Найроби водоснабжением и канализацией (продолжение)**

Частным рынкам не удастся снизить затраты и улучшить подачу воды по нескольким причинам. Продавцы сообщают о необходимости платить взятки должностным лицам и коммунальным предприятиям, чтобы осуществить подключение к сети – издержки, которые они перекладывают на своих покупателей. Затраты частных на подключение к воде и прокладку труб также велики, так как продавцы не извлекают выгоду из экономики масштаба. Создание киоска в среднем стоит тысячу долларов, и это вложение капитала амортизируется посредством платы за воду.

Другой источник ценовой инфляции – взаимодействие между киоском и коммунальным предприятием. Поскольку киоски классифицируются как

коммерческие объекты, объем выплат по блок-тарифам вдвое выше минимума для домохозяйств, а издержки перекладывают на потребителей.

Важно, чтобы государственные власти признали масштаб проблемы в Кибере и вместе с местными общинами выработали решение. Формализация прав собственности, регулирование деятельности поставщиков из частного сектора, ликвидация монополии на воду со стороны хозяев труб и расширение масштабов государственных мероприятий по сбору и очистке сточных вод, – все это настоятельно необходимо. Нужны также и законодательные меры, требующие от домовладельцев усовершенствовать водоснабжение и канализацию.

*Источник:* Kenya 2005; UN-HABITAT 2003; WSP-AF 2005c; Collignon and Vézina 2000.

зации в Найроби. Об этом говорят и высокие показатели детской смертности (Вставка 1.3).

*Канализация и загрязнение воды.* Для целей международной отчетности надлежащий охват системой канализации определяется технологией (см. Главу 3). Но наличие усовершенствованной канализационной технологии – такой, как уборная с выгребной ямой, – является в лучшем случае недостаточным показателем.

Во многих странах вековая проблема разделения воды и экскрементов по-прежнему актуальна и бросает вызов и государственной политике, и общественному здоровью. В основе этой озабоченности лежит дефицит и упадок инфраструктуры. В Латинской Америке менее 14% фекалий подвергаются какой-либо очистке: остальные нечистоты сбрасываются в реки и озера, либо им позволяют свободно просачиваться в грунтовые воды. Китай добился успехов в расширении доступа к воде как в городах, так и в сельской местности, но загрязнение от выделений человеческого организма и промышленных отходов представляет собой серьезную проблему. Шестнадцать городов с населением свыше полумиллиона не имеют очистных установок<sup>24</sup>. По стране в целом менее 20% городских отходов подвергаются какой-либо очистке, что вынуждает жителей кипятить воду, прежде чем пить ее. В 2003 г. Государственное управление по охране окружающей среды сообщило, что более 70% воды в пяти из семи крупнейших речных систем Китая слишком загрязнены и не пригодны для использования.

Дополнительная проблема заключается в том, что в городах во многих странах отсутствует инфраструктура для удаления отходов из уборных с выгребными ямами, в результате чего отходы поступают в гидрологическую систему. «Улучшение канализации» для одних может превратиться в загрязнение и угрозу здоровью для других, как в Маниле (Вставка 1.4)

Неэффективная инфраструктура водоснабжения может создать высокие уровни риска даже в городах с высокими показателями охвата населения системой водоснабжения. По имею-

щимся данным, в городах Пакистана показатели охвата населения водоснабжением улучшенного качества превышают 90 %. Но что это значит на практике? Возьмите города Лахор (население 5 млн человек) и Карачи (10 млн), где половина населения, по оценкам, живет в неформальных трущобных районах. Жители обоих городов пользуются как грунтовыми водами, так и водой из сети. Поскольку более 40% питьевой воды не фильтруется и 60% стоков не очищается, эпидемические заболевания встречаются сплошь и рядом. В Лахоре лишь примерно 3 предприятия из 100 подвергают свои сточные воды химической очистке. Очистной станции нет. В Карачи два крупнейших промышленных комплекса страны не имеют очистных сооружений. Система канализации находится в неисправном состоянии, и очистные установки отсутствуют. Фекалии и промышленные загрязнения нанесли серьезный урон состоянию грунтовых вод, которые для растущего числа домовладений являются источником водоснабжения<sup>25</sup>. Во всех пакистанских городах загрязненная вода создает постоянную угрозу здоровью общества. Только за первую половину 2006 г. сильнейшие вспышки эпидемий заболеваний, передающихся через воду, зарегистрированы в Карачи, Лахоре, Пешаваре и Фейсалабаде в результате утечек в системе канализации и попадания промышленных отходов в питьевую воду через поврежденные трубы. Кризис столь серьезен, что в настоящее время развернута масштабная государственная инвестиционная программа по финансированию строительства свыше 6 тыс. очистных установок.

*Отравление минералами.* Неочищенная от опасных природных минералов вода создает угрозу здоровью для миллионов людей. В результате использования для питья неочищенных грунтовых вод, согласно оценкам, 60 млн чел. подверглись заражению мышьяком, из них более половины в Бангладеш. Предполагаемые издержки для людей в предстоящие 50 лет включают 300 тыс. смертей от рака и 2,5 млн случаев

## Вставка 1.4

## Разрыв между водоснабжением и канализацией на Филиппинах

*Существующая система ватер-клозетов, со всеми ее хваленными преимуществами, является наихудшей системой, какая только может быть принята... Она просто удаляет большую часть наших экскрементов из наших домов, чтобы засорять наши реки гнусными отходами и гноить их у дверей нашего соседа. Она выпускает в наши дома самого смертельного врага.*

«Scientific American», 24 июля 1869 г.

В Европе и США XIX столетия социальные реформаторы и инженеры жаловались, что сооружение уборных без соответствующих очистных установок представляет угрозу здоровью общества. Манила, столица Филиппин, демонстрирует, что проблема эта не исчезла. Утверждается, что показатели охвата канализацией составляют более 80%, но за этой цифрой скрывается крупная проблема в области здравоохранения.

Начиная с 1997 г., когда муниципальные власти приватизировали предприятия водоснабжения и канализации, много внимания уделялось повышению доступа к чистой воде как в восточной части города, где приватизация водопроводного хозяйства улучшила водоснабжение, так и в западной его части, где эта приватизация потерпела неудачу. Канализация привлекла к себе намного меньше внимания, отчасти ввиду огромного масштаба не введенных в действие объектов системы канализации и недостаточного инвестирования в прошлом.

Менее 4% населения Манилы подключены к канализационной сети. Более богатые домовладения решают эту проблему, строя свои собственные объекты канализации. Широко используются туалеты со сливными бачками, соединенные с частными септическими резервуарами, часто обслуживающими крупные жилые комплексы. Около 40% домовладений имеют теперь собственную систему туалетов, которые в санитарном отношении считаются улучшенными. По оценкам, в Маниле имеется 1 млн или более септических резервуаров.

Проблема заключается в нехватке установок по очистке и удалению сточных вод. Результат: беспорядочный сброс недостаточно очищенных стоков в реку Пасиг – сложную водную сеть, которая связывает озеро Лагуна-де-Бай с Манильским заливом, проходя через огромную городскую агломерацию. Еще 35 тонн твердых домашних отходов ежегодно сбрасываются в Пасиг скваттерами, живущими в импровизированных поселениях на берегах реки. Всего приблизительно 10 млн чел. сбрасывают неочищенные отходы в реку.

Это имеет серьезные последствия для здравоохранения. Пасиг – одна из наиболее загрязненных рек в мире, причем фекалии составляют 70% загрязнений. Уровни фекальных колиформных бактерий превышают стандарты, установленные Управлением окружающей среды и природных ресурсов на несколько порядков, и около трети всех болезней в Маниле связаны с водой. 4,4 млн чел., живущих по берегам реки, сталкиваются с особенно острыми проблемами, особенно во время наводнений в сезон дождей с июня по октябрь. В сезон маловодья река Пасиг меняет направление и несет продукты загрязнения в озеро Лагуна, создавая дальнейшие проблемы для общественного здоровья.

Намечались амбициозные планы по очистке реки Пасиг, но ни один не был претворен в жизнь, отчасти из-за того, что власти и водопроводные компании не смогли разработать последовательную стратегию решения кризиса канализации в Маниле.

**Источник:** WSP–EAP 2003; AusAID 2006.

отравления мышьяком. Дополнительную угрозу представляют зоны концентрации фтористых соединений. Одна зона в Африке тянется вдоль Восточноафриканского разлома от Эритреи до Малави, другая в Азии – от Турции через Ирак, Иран, Афганистан, Индию, Северный Таиланд и Китай. По последним данным, флюороз носит эндемический характер по меньшей мере в 25 странах по всему миру. Общее число пораженных им людей неизвестно, но по консервативной оценке оно достигает десятков миллионов<sup>26</sup>.

**Время подачи, расход и доступность воды.** Наличие усовершенствованной технологии подачи воды, такой как кран или водозаборная колонка, в какой-то степени еще один показатель доступа к источнику воды. У многих людей из кранов не идет вода в течение длительных периодов, вынуждая семьи прибегать к услугам неформальных рынков небезопасной воды. В более широком смысле, миллионы бедных семей пользуются как улучшенными источниками воды как, так и неулучшенными на регулярной основе, что вы-

зывает сомнения относительно картины, которую дают глобальные данные.

Национальная статистика может указывать на физическое наличие источника воды улучшенного типа, в то время как жители, имеющие доступ к нему, сталкиваются с проблемами перебоя в снабжении, особенно в сухой сезон. В Дели, Карачи и Катманду менее 10% домовладений с водопроводом снабжаются водой 24 часа в сутки. Два или три часа подачи воды считаются обычным делом<sup>27</sup>. Поскольку бедные семьи максимально обделены с точки зрения доступа к источнику воды, который обеспечивают коммунальные предприятия, готовые с наименьшей вероятностью подключить их к сети, плохое водоснабжение затрагивают большинство потребителей. Это является дополнительной причиной ухудшения и расширения водоснабжения.

Людям, живущим возле действующей водозаборной колонки, не гарантирован легкий доступ к воде. Идти, может быть, недалеко, но стоять в очереди приходится долго. В Дакке показатель

охвата населения снабжением улучшенной водой составляет более 90%, но это включает общественные краны для обитателей трущоб, в которых на один такой кран приходится 500 потребителей<sup>28</sup>. Проблемы в сельских районах еще более ярко выражены. Согласно исследованию, в Буркина-Фасо, Малави и Мали треть или более сельских пунктов водоснабжения в любое отдельно взятое время неисправны<sup>29</sup>. Схожие цифры сообщались по Южной Азии. В ходе обследования деревень в Андхра-Прадеше был зафиксирован высокий уровень доступа к пунктам водоснабжения, однако деревенские жители сообщали: более половины этих пунктов были неисправны

в любое отдельно взятое время<sup>30</sup>. Более серьезная проблема в сельских районах касается сезонных факторов, когда средние показатели забора воды скрывает большую разницу между сухим сезоном и сезоном дождей. Одно исследование, проведенное в засушливом районе Нигерии, показало, что количество домохозяйств, берущих воду из источника, расположенного более чем за один километр, возросло с 4 до 23% в сухой сезон, тогда как потребление в среднем сократилось с 38 литров в день до 18 литров<sup>31</sup>. Изменения, касающиеся досягаемости источника воды, тут же отразились на показателях детской смертности, причем число случаев диареи в сухой сезон удвоилось.

Для каждого человека, домохозяйств и общества в целом доступ к чистой воде и канализации принадлежит к числу базовых условий прогресса в развитии человека

## Издержки кризиса с точки зрения развития человека

Для каждого человека, для домохозяйств и для общества в целом доступ к чистой воде и канализации принадлежит к числу базовых условий прогресса в развитии человека. В этом разделе мы шире подойдем к рассмотрению той роли, которую играют вода и канализация в решении задач:

- Снижения бедности по уровню доходов;
- Снижения детской смертности;
- Недопущения ухудшения условий жизненного цикла;
- Улучшения образования девочек;
- Высвобождения свободного времени девушек и женщин;
- Повышения чувства человеческого достоинства.

### Усиление нищеты по доходам – влияние кризиса на благосостояние

Финансовые затраты на сокращение дефицита водоснабжения и канализации иногда вызывают озабоченность. Национальные правительства вполне осознают, что ограниченных бюджетных ресурсов не хватит для выполнения множества требований о повышении ассигнований. Намного меньше внимания обращают на экономические издержки самого кризиса водоснабжения и канализации и на влияние этих издержек на бедность и благополучие.

Для получения точных оценок издержек дефицита водоснабжения и канализации в рамках исследования, проведенного ВОЗ для настоящего доклада, была применена глобальная модель<sup>32</sup>. Эта модель ставит вопрос, как сумели бы сэкономить различные регионы, если бы все население имело доступ к элементарным технологиям дешевого водоснабжения и канализации. В результате применения модели, получены следующие данные:

- Общие издержки текущего дефицита в сумме составляют 170 млрд долл. или 2,6% ВВП развивающихся стран.
- Издержки для стран Африки к югу Сахары в сумме составляют 23,5 млрд долл. или 5% ВВП – цифра, превышающая суммарные потоки помощи и списание задолженности в 2003 г.
- Региональные потери 29 млрд долл. для Латинской Америки, 34 млрд долл. для Южной Азии и 66 млрд долл. для Восточной Азии.

К этим цифрам нужно относиться с осторожностью. И все же они выявляют два важных момента. Первый – это рассуждения на тему о том, что профилактика лучше лечения. Достижение задачи Целей развития тысячелетия о снижении наполовину доли людей, не имеющих доступа к воде и канализации, обошлось бы примерно в 10 млрд долл. США в год ежегодно при использовании недорогой, но достаточно надежной технологии. Для обеспечения всеобщего доступа к воде и канализации данную цифру необходимо было бы повысить до 20–30 млрд долл. в зависимости от технологии<sup>33</sup>. Применение метода консервативной оценки малозатратной части спектра издержек показало, что дальнейшее сохранение дефицита водоснабжения и канализации стоило бы примерно в девять раз больше, чем его преодоление. В итоге, соображения в пользу государственных мероприятий в области водоснабжения и канализации основываются на принципах защиты прав человека и моральных императивах. В то же время анализ затрат и выгод дает основания считать, что эти мероприятия оправдывают себя и с точки зрения экономической целесообразности.



В большей части развивающегося мира нечистая вода представляет неизмеримо большую угрозу безопасности человека, чем вооруженные конфликты

Второй момент касается распределения. Оценки экономических потерь, связанных с дефицитом водоснабжения и канализации, основываются на региональных данных. Однако большая часть потерь приходится на людей, находящихся у черты бедности или ниже нее. Расходы по ним несоразмерным бременем ложатся на бедных, так как бедные составляют большую долю населения, лишенного доступа к воде и канализации. Это значит, что усилия части самых бедных в мире домохозяйств по привлечению необходимых средств для питания, охраны здоровья, образования и – в решающей степени – производства подрываются ввиду недостаточных инвестиций в систему водоснабжения и канализации. Отсюда следует, что бедные больше остальных выигрывают от инвестирования в эту систему водоснабжения и канализации, получая при этом дополнительные блага от принятия мер по снижению уровня бедности.

### **Замедление снижения уровня детской смертности – смертельная связь при рождении**

В большей части развивающегося мира нечистая вода представляет неизмеримо большую угрозу безопасности человека, чем вооруженные конфликты. Эта угроза начинается с рождения. Нечистая вода и плохие санитарные условия непосредственно связаны с той громадной пропастью между жизненными шансами при рождении, которые отделяют детей, родившихся в богатых странах, от тех, что родились в странах бедных. Хотя ожидаемая продолжительность жизни в развивающихся странах растет, темпы этого роста и успехи движения в сторону конвергенции с богатыми странами сдерживаются ввиду дефицита водоснабжения и канализации.

Из 60 млн смертей в мире в 2004 г., 10,6 млн – почти 20% – приходится на детей в возрасте до пяти лет. Эти летальные случаи составляли треть смертей в таких развивающихся регионах, как страны Африки к югу от Сахары и Южная Азия, но менее 1% в богатых странах. Водоснабжение и канализация напрямую связаны с большим количеством смертей детей в возрасте до 5 лет. С чем это связано: 5 млрд случаев диареи каждый год имеют место у детей в развивающихся странах. Это заболевание представляет собой вторую по важности причину детской смертности после острой инфекции дыхательных путей. Они ежегодно уносят жизнь 1,8 млн детей в возрасте до пяти лет, иначе говоря, ежедневно смерть уносит около 4 900 юных жизней (Рис. 1.5). Сколько смертей связано с двойной опасностью – нечистой водой и плохой канализацией – не принимается во внимание широкой общественностью. В глобальном масштабе диарея убивает больше людей, чем туберкулез или малярия – от диареи умирает в пять раз больше детей, чем от ВИЧ/СПИДа.

Угроза безопасности человека вследствие кризиса в системе водоснабжения и канализации возрастает в многих странах. Большинство смертей от диареи – свыше 1 млн в 2004 г. – вызваны шигеллами (род микроорганизмов) или кровавой диареей. В отличие от других форм диареи, на шигеллы нельзя эффективно воздействовать с помощью простой терапии оральной регидратации – требуются более дорогостоящие антибиотики. Даже для домохозяйств, которые могут позволить себе лечение, шигеллы являются растущей угрозой, так как они быстро стали проявлять стойкость к антибиотикам. В Северной и Восточной Индии резистентные к лекарственным средствам шигеллы вновь появились после перерыва в 14 лет. Точно так же в сельской местности Западной Кении половина всех случаев диареи, как оказалось, не поддаются лечению<sup>34</sup>.

Чистая вода и канализация – одно из наиболее мощных профилактических средств сокращения детской смертности. Для диареи это то же самое, что и иммунизация для болезней-убийц типа кори или полиомиелита: механизм для снижения риска и предотвращения смерти. Помимо спасения жизней, инвестиции в инфраструктуру водоснабжения и канализации имеют экономический смысл, так как они уменьшили бы затраты на лечение пациентов, которые приходится нести системе здравоохранения. При появлении всеобщего доступа даже к самым элементарным средствам водоснабжения и канализации финансовое бремя на систему здравоохранения в развивающихся странах уменьшилось бы примерно на 1,6 млрд долл. ежегодно – и на 610 млн долл. США в странах Африки к югу от Сахары, что составляет около 7% бюджета здравоохранения региона.

Насколько переход от источников водоснабжения и канализации неулучшенного типа к источникам улучшенного типа снижает вероятность детской смерти? Этот вопрос был поставлен в исследовании, проведенном в нескольких странах для настоящего доклада (см. *Техническое примечание 3*). Данные обследования домохозяйств 15 стран использовались для анализа изменений того, насколько меняется структура рисков в домохозяйствах с улучшением системы водоснабжения и канализации. Результаты подтверждают большую роль мероприятий по развитию инфраструктуры водоснабжения и канализации в целях сокращения числа случаев детской смертности:

- *Уганда*: Доступ к улучшенному источнику воды уменьшает риск младенческой смертности на 23%.
- *Египет*: Доступ к туалетам со сливным бачком уменьшает риск младенческой смертности на 57% по сравнению со случаями, когда ребенок растет в семье, не имеющей доступа к канализации (Рис. 1.6).



- *Перу*: Доступ к туалетам со сливным бачком уменьшает риск младенческой смертности на 59% по сравнению со случаями, когда ребенок растет в семье, не имеющей доступа к канализации.

Основным путем сокращения риска смертности является снижение числа случаев диареи. Варианты снижения риска привлекают внимание к тому, насколько важна система мер, влияющих на показатели снижения риска. Как уже отмечалось, улучшенные технологии не могут рассматриваться изолированно. Но благодаря им мы обладаем потенциальными возможностями, чтобы добиться важных достижений в области здравоохранения. Мы использовали данные обследования домохозяйств, чтобы исследовать вероятность диареи в связи с теми или иными технологиями канализации. Выявляются два важных результата. Во-первых, состояние воды и канализации оказывает сильное влияние на число случаев диареи. Наличие водопроводной воды в доме снижает число случаев почти на 70% в Гане и более чем на 40% во Вьетнаме (Рис. 1.7). Аналогичным образом туалеты со сливным бачком уменьшают риск более чем на 20% в таких странах, как Мали, Никарагуа и Египет (Рис. 1.8). Во вторых, существует иерархия снижения риска. Уборные с выгребными ямами уменьшают риск, но меньше, чем туалеты со сливным бачком; и доступ к улучшенному источнику воды вне дома уменьшает риск меньше, чем водопроводная вода в доме<sup>35</sup>.

Почему же существует такая большая разница в снижении риска по типам технологии и между странами? В целом риск уменьшается по мере того, как домохозяйство поднимается вверх по лестнице технологии. Туалеты со сливным бачком и водопроводная вода в доме приводят к большему снижению риска, чем, например, уборные с выгребными ямами и общественные водозаборные колонки. Существует много причин для таких различий. Один очевидный фактор – это количество воды. В ходе исследований, проведенных среди домохозяйств в Кении, Танзании и Уганде, выяснилось, что домохозяйства, имевшие в домах водопроводную воду, в среднем использовали 16 литров в день для стирки и нужд гигиены. Семьи, не имевшие водопроводной воды, использовали менее 6 литров. В нашем исследовании прямо не ставился вопрос, почему результаты применения подобных технологий сильно отличаются в разных странах. Однако результаты указывают на важность других факторов помимо технологии, используемой в домохозяйстве, в том числе состояния инфраструктуры водоснабжения и канализации в данной общине (например, даже семьи, которые устанавливают дома уборную и кран, подвергаются риску от плохого дренажа на улице).

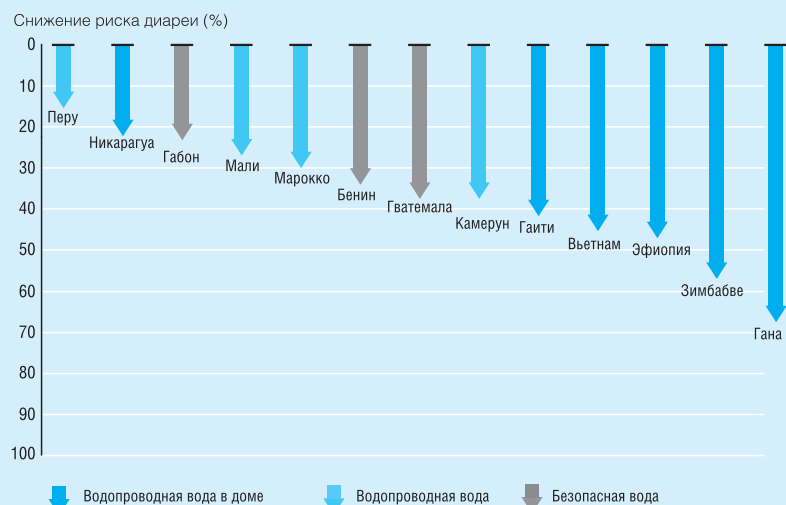
Что наше исследование действительно подтверждает – это потенциальную возможность

Рис. 1.5 Диарея: второй по масштабу убийца детей



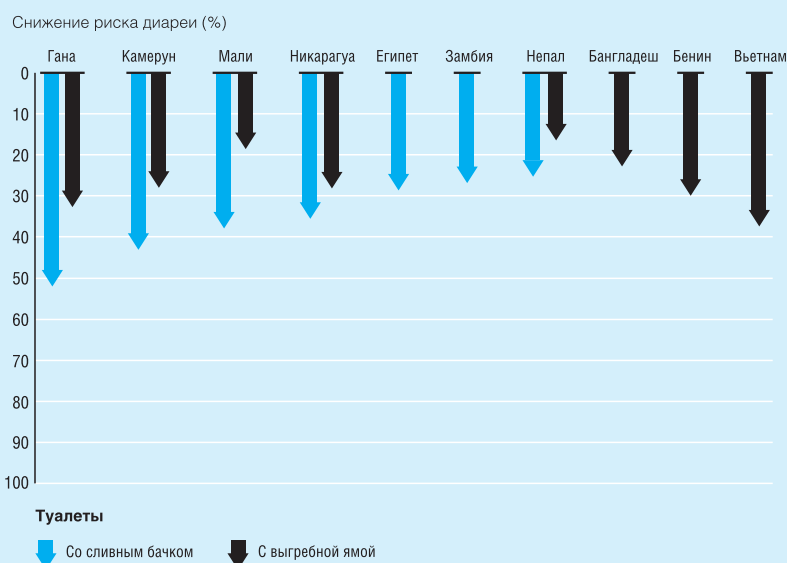
Рисунок 1.6 Чистая вода и туалеты сокращают младенческую смертность



**Рис. 1.7** Чистая вода уменьшает риск диареи...

**Примечание:** данные основаны на исследованиях, проведенных между 1995 и 2004 гг. Подробнее см. *Техническое примечание 3*.

**Источник:** Fuentes, Pflütze and Seck 2006b.

**Рис. 1.8** ... и такую же роль играет доступ к канализации

**Примечание:** данные основаны на исследованиях, проведенных между 1995 и 2004 гг. Подробнее см. *Техническое примечание 3*.

**Источник:** Fuentes, Pflütze and Seck 2006b.

в условиях прогресса водоснабжения и канализации сократить уровень детской смертности в широком масштабе. Этот вывод имеет прямое отношение к Целям развития тысячелетия. В условиях, когда темпы продвижения к задаче сокращения детских смертей на две трети отстают меньше, чем в два раза от необходимого уровня и намечается разрыв в 4 млн детских смертей между задачей и результатом в 2015 г. – прогресс в области водоснабжения и канализации

мог бы сыграть существенную роль в возвращении мира к графику выполнения задач.

### Усиление аномалий жизненного цикла

Преждевременная смертность, возможно, является наиболее тревожным следствием дефицита водоснабжения и канализации. Но вспышки несмертельных болезней могут иметь тяжелые последствия на протяжении всего жизненного цикла. Болезнь в младенчестве может быть связана с аномалиями, которые тянутся от колыбели до могилы, включая как умственные, так и физические недомогания.

Повторные вспышки диареи в возрасте до одного года, приводят к дефициту витаминов и недоеданию. Недоедающие дети с большей вероятностью будут страдать от приступов диареи, кроме того, приступы заболевания длятся дольше. В свою очередь, диарея способствует потере веса, остановке роста и дефициту витаминов. Исследования, проведенные в Гамбии, Судане и Уганде, показали, как диарея приводит к потере веса младенца, особенно в возрасте 7–12 месяцев<sup>36</sup>.

Дети, страдающие от постоянных болезней, связанной с водой, приходят в школу с отклонениями в развитии. Плохое здоровье напрямую влияет на снижение познавательных способностей и косвенно подрывает обучение по причине отсутствия на уроках, недостатка внимания и раннего отсева. Связанные с водой болезни стоят 443 млн дней школьных занятий, что равно целому учебному году для всех семилетних детей в Эфиопии.

Почти половина этих дней потеряна благодаря кишечным паразитам, передающимся через воду и фекальный материал. Свыше 150 млн детей школьного возраста серьезно поражены основными кишечными глистами типа нематода, власоглав и анкилостома. Дети с заразными болезнями имеют вдвое большую вероятность пропустить школу, чем те, кто ими не болеют. Даже когда инфицированные дети ходят в школу, они меньше успевают в учебе: тесты указывают на отрицательное влияние на память, на умение усваивать материал и длительность фиксации внимания<sup>37</sup>.

Связь между необеспеченностью водой, с одной стороны, здоровьем и образованием – с другой, тянется во взрослую жизнь. Исследования, проведенные во многих странах, зафиксировали тесную корреляцию между ростом взрослых и их доходами. Дети, страдающие от повторных приступов инфекционных заболеваний и диареи, вероятно, в юности и зрелом возрасте останутся малорослыми, что коррелируется с нарушением познавательных способностей и неуспеваемостью в школе. Так что приступы диареи в детстве могут способствовать снижению способности зарабатывать и бедности во взрослой жизни<sup>38</sup>.

Непосредственные издержки аномалий жизненного цикла, конечно, означают для людей угрозу для здоровья, более низкие доходы и повышенную уязвимость. Целые страны несут потери от снижения производительности труда и сокращения человеческого капитала.

### Повышение общих затрат на охрану здоровья

Плохое водоснабжение и канализация приводят к несмертельным хроническим состояниям на всех стадиях жизненного цикла. В любое конкретное время около половины людей в развивающемся мире страдают от одного или более основных заболеваний, связанных с недостаточным водоснабжением и канализацией, таких как диарея, рикшта, трахома и шистосомоз (Вставка 1.5). Пациенты с этими заболеваниями заполняют половину больничных коек в развивающихся странах. Они, вероятно, составляют еще большую долю пациентов, обращающихся в поликлиники, особенно в трущобах и бедных сельских районах. Измеряемое обычными показателями здоровья, бремя заболеваний, связанных с водоснабжением и канализацией, огромно: по данным ВОЗ, оно составляет 60 млн лет жизни с поправкой на нетрудоспособность, которые теряются каждый год, или 4% совокупной величины<sup>39</sup>.

Приведенные цифры не в состоянии передать боль и страдания, связанные с заболеваниями, передающимися через воду. Не могут они передать и то, как приступы заболеваний доводят уже пораженных людей до нищеты. Ярким примером тому служит ослепляющая трахома. Болезнь распространяется мухой *musca sorbens*, насекомым, предпочтительная среда размножения которой – человеческие фекалии. Эти мухи забираются в глаза любому – от младенцев до пожилых людей, приводя к рецидивным инфекциям в течение десятков лет. Жертвы уподобляют инфекцию шипам, которые впиваются в их глаза.

Для миллионов людей трахома – залог нищеты. Поскольку болезнь может привести к полной слепоте, люди теряют работоспособность и зависят от ухода членов семьи (см. Авторскую вставку президента США Джимми Картера в Главе 3). Сильнее всех инфекции подвержены дети, а женщины более уязвимы чем мужчины, причем зараженность у них примерно в три раза выше, чем у мужчин, главным образом потому, что они ухаживают за больными детьми. Когда-то широко распространенная в Соединенных Штатах, трахома сегодня встречается почти исключительно в развивающемся мире, где каждый год сообщается о 150 млн заражений и 2 млн новых случаев слепоты.

Трахома – одна из иллюстраций более широкой взаимозависимости между водой, с одной

стороны, и болезнями и бедностью – с другой. Эти болезни одновременно уменьшают доход, увеличивают расходы домохозяйств и ведут к потерям будущего дохода. Когда люди в бедных семьях заболевают, их производительность снижается, а с нею их способность зарабатывать средства или выращивать урожай. Поскольку бедные люди редко бывают застрахованы от болезни, им приходится оплачивать расходы из своего текущего дохода, продавать ценные вещи или влезать в долги. Происходящее в результате этого истощение средств загоняет людей еще глубже в ловушку бедности и усиливает незащищенность в будущем.

### Ухудшение условий для получения образования девочками

Для девочек отсутствие элементарных услуг по водоснабжению и канализации приводит к потере возможностей для получения образования и связанных с ними возможностей расширения своих прав. Дефицит воды и отсутствие канализации создают угрозу всем детям. Но девочки и женщины несут на своих плечах непомерную долю затрат всего домохозяйства.

Затраты времени на то, чтобы взять и принести воду являются одним из объяснений весьма значительного гендерного разрыва в посещаемости школы во многих странах. В Танзании уровень посещаемости школы на 12% выше у девочек, живущих в домах, находящихся в 15 и менее минутах ходьбы от источника воды, чем в домах, находящихся от него в часе ходьбы и более. Посещаемость у мальчиков гораздо менее зависит от расстояния до источников воды<sup>40</sup>. Для миллионов бедных домохозяйств существует прямое соответствие между временем, проведенным в школе, и временем, потраченным на хождение за водой. Приведем слова десятилетней девочки, стоящей в очереди за водой возле водозаборной колонки в Эль-Альто (Боливия):

*Конечно, я хотела бы ходить в школу. Я хочу научиться читать и писать – и быть там со своими подружками. Но как я могу? Моей маме нужно, чтобы я носила воду, а колонка здесь открыта только с 10–12 часов. Надо вставать в очередь рано, ведь сюда приходит столько людей.*

Девочки, особенно после полового созревания, также с меньшей вероятностью будут посещать занятия, если в школе нет подходящих гигиенических условий. Родители часто забирают девочек из школ, не имеющих приличных и отдельных туалетов для девочек из соображений безопасности и уединенности. Согласно одному исследованию, около половины девочек в странах Африки к югу от Сахары, перестают посещать начальную школу ввиду недостаточного водоснабжения и санитарных удобств<sup>41</sup>. Этим

В любое конкретное время около половины людей в развивающемся мире страдают от одного или более основных заболеваний, связанных с недостаточным водоснабжением и канализацией

Вставка 1.5

Издержки для здоровья, связанные с дефицитом водоснабжения и канализации

Мы спросили одну женщину в обследуемом районе, как трихиаз [разновидность трахомы] повлиял на ее способность к труду. Она ответила: «Мои веки кусаются как собака и колются как шипы. Вы можете стоять на шипе? Вообразите, что у вас в ноге шип, что вы не можете выходить на улицу – тогда попытайтесь поговорить о работе».

Доктор Пол Эмерсон, технический директор Программы по борьбе с трахомой Центра Картера

Если я верну свое здоровье, это означает все, я смогу работать и поддержать свою семью.

Маре Алегхан, больной трахомой, 42 года, Эфиопия

Проблемы здравоохранения, связанные с недостаточным водоснабжением и канализацией, выходят далеко за рамки преодолимой детской смертности. Болезни, связанные с водой, составляют около 5% глобального бремени заболеваний. Муки и страдания, связанные с этим бременем, не поддаются оценке.

Болезни, связанные с водой, традиционно подразделяются на три категории: *передающиеся через воду* (типа диарейных инфекций, передаваемых через воду, загрязненную фекалиями), *возникающие в результате несоблюдения санитарно-гигиенических норм* (связанные с кожным или глазным контактом с загрязненной водой, такие как трахома) и *болезни на водной основе* (вызванные паразитами, найденными в загрязненной воде, типа шистосомоза и других гельминтов). К четвертой категории, которую мы не рассматриваем, относятся такие болезни, как лихорадка и малярия, вызванные насекомыми – переносчиками инфекции. Некоторые связанные с водой болезни достигают масштабов эпидемии в развивающихся странах:

- **Внутренние глисты.** До 10% населения развивающегося мира инфицированы кишечными червями, включая *ascaris lumbricoides*, *trichuris trichiura* и анкилостомы. Инфекция прямо связана с антисанитарной ассенизацией нечистот и плохой гигиеной. Она влечет за собой недоедание, нарушение познавательных способностей и анемию. Дети, зараженные глистами, имеют в четыре раза большую вероятность весить ниже нормы.
- **Холера.** Эпидемии холеры представляют собой серьезную опасность в густонаселенных районах с плохой канализацией. Проливные дожди могут затоплять уборные, что заражает воду и подвергает население действию холерного вибриона. В 2005 г. в Западной Африке произошло более 63 тыс. случаев холеры, которые привели к 1 тыс. смертей. После затопления в сезон дождей в Дакаре от холеры сильно пострадал Сенегал. В первую половину 2006 г. произошла одна из самых жестоких эпидемий, охвативших страны Африки к югу от Сахары за последние годы. От нее в Анголе за месяц погибло свыше 400 чел.

- **Трахома.** *Chlamydia trachomatis*, организм, вызывающий трахому, передается через немытые руки, а также разносится мухами, которые садятся на лица и собирают сочащуюся из глаз влагу. Излюбленной жертвой заболевания являются дети. По данным ВОЗ, около 6 млн человек ослепли из-за трахомы. Еще 150 млн нуждаются в лечении, и, по оценке, еще 500 млн находятся в опасности. Заболевание эндемично в 55 странах, при этом в Китае и Индии насчитывается 2 млн случаев (см. Таблицу.). В Эфиопии, как полагают, существует наибольшее число слепых, причем треть случаев связаны с трахомой.

Когда болезнь достигает опасной стадии, ее можно лечить только оперативным вмешательством. Хотя операция сравнительно проста и стоит недорого – всего 10 долл. США, тем не менее многим пострадавшим она недоступна: в Эфиопии около 1 млн человек нуждаются в операции, и лишь 60 тыс. проходят курс лечения каждый год. Бедные семьи несоразмерно чаще заболевают трахомой, так как болезнь тесно связана со скученностью и отсутствием безопасной воды для мытья. Потери производительности, вызванные трахомой, оцениваются в 2,9 млрд долл. год.

- **Шистосомоз.** Около 200 млн человек в 74 странах заражены шистосомозом и по крайней мере 600 млн находятся под угрозой заражения. Из числа зараженных 20 млн имеют серьезное заболевание, и 120 млн имеют его симптомы. По оценке, 80% передачи инфекции имеют место в Африке к югу от Сахары, вызывая тысячи смертей каждый год. Будучи прямо связан с антисанитарной ассенизацией нечистот, шистосомоз передается путем контакта человека с зараженной водой при питье, мытье, доставке воды и выпасе животных.

Число больных ослепляющей трахомой по странам или регионам, 2004

| Регион                        | Число больных ослепляющей трахомой |
|-------------------------------|------------------------------------|
| Китай                         | 1 174 000                          |
| Индия                         | 865 000                            |
| Остальная Азия и острова      | 1 362 000                          |
| Страны Африки к югу от Сахары | 1 380 000                          |
| Ближний Восток                | 927 000                            |
| Латинская Америка             | 158 000                            |
| <b>Итого</b>                  | <b>5 866 000</b>                   |

Источник: Sight Savers International 2006.

Источник: Sight Savers International 2006; WHO 2006a; The Carter Center 2006.

можно объяснить, почему улучшение канализации в школе может повысить спрос на образование среди девочек: с 1990 по 2000 г. программа ЮНИСЕФ по улучшению состояния канализации в школах в Бангладеш способствовала повышению числа девочек, поступивших в школу, на 11%<sup>42</sup>. И напротив: недостаточные санитарные удобства могут задержать прогресс в странах, стремящихся к достижению всеобщего образования. В Уганде лишь в 8% школ есть достаточно оборудованные туалеты и всего лишь в одной трети есть отдельные туалеты для девочек – упущения, которые помогают объяснить, почему страна не сумела понизить процент отсева из школы девочек по достижении ими половой зрелости<sup>43</sup>.

Неравенство в образовании, связанное с водоснабжением и канализацией, оказывает воздействие на протяжении всей жизни и сказывается на следующих поколениях. Образование может предоставить женщинам право участия в принятии решений в своей общине. Становясь взрослыми, образованные девушки скорее всего будут иметь более малочисленные, более здоровые семьи – а их дети имеют меньшую вероятность умереть и большую вероятность получить образование, чем дети менее образованных матерей. Эти достижения идут по нарастающей, как и потери, связанные с гендерным неравенством и имеющие отношение к водоснабжению и канализации.



### Бедность, порожденная нехваткой времени, и гендерное неравенство

Почти во всех странах гендерное разделение труда предписывает женщинам обязанности, которые мужчины с ними не разделяют. Внутрисемейное разделение труда в сочетании с недостаточностью оказываемых услуг укрепляет глубокое гендерное неравенство.

Время, потраченное на хождение за водой, ложится на женщин тяжелым бременем. В сельских районах Мозамбика, Сенегала и Восточной Уганды женщины тратят на это 15–17 часов в неделю. Нередко им приходится идти пешком до источника более десяти километров в сухой сезон. В ходе исследований, проведенных в Восточной Уганде, были получены данные о том, что семьи в среднем тратят на хождение за водой 660 часов в год. Это равнозначно двум полным месяцам труда, с соответствующими затратами в плане возможностей для получения образования, зарабатывания средств и женского досуга<sup>44</sup>. По оценке одного исследования, в странах Африки к югу от Сахары на хождение за водой уходит примерно 40 млрд часов в год – это целый год работы для всей рабочей силы во Франции<sup>45</sup>. Сокращая время на другие виды деятельности, как то уход за детьми, отдых или производительный труд, время, потраченное на хождение за водой, усиливает нехватку времени, ограничивая права женщин и снижая их доходы.

Исследования, проведенные в Индии Ассоциацией самостоятельно занятых женщин (АСЗЖ), подтверждают указанную взаимосвязь. Женщины, занятые в успешном проекте по созданию микропредприятия в полузасушливом районе Гуджарата тратили от трех до четырех часов в день на хождение за водой. В летние месяцы, когда время на хождение за водой возрастало на два часа в день, женщины приспособились, сократив время, которое они тратили на работу на микропредприятии. АСЗЖ подсчитала, что сокращение времени хождения за водой до одного часа в день позволило бы женщинам, работая на предприятии, зарабатывать дополнительно 100 долл. США в год. Потеря таких денег – весьма существенна для дохода домохозяйств в районе сильной бедности. Но важна была не только потеря дохода. Женщины также подчеркивали важность самостоятельного дохода для своей независимости<sup>46</sup>.

### Унижение человеческого достоинства

*Мы чувствуем себя такими грязными и нечистыми летом. Мы неделями не стираем одежду.*

*Люди говорят: эти неприкасаемые Далиты грязные и от них пахнет. Но как мы можем быть чистыми без воды?*<sup>47</sup>

В этих словах индийской женщины из низшей касты заключена суть взаимосвязи между человеческим достоинством и водой. Достоинство трудно измерить – но оно лежит в основе развития человека и нашего ощущения благосостояния, как отмечал Адам Смит. В «Богатстве народов» Смит включил достоинство в число «обязательных признаков» благосостояния, «без которых даже беднейший достойный человек вне зависимости от пола не может без стыда появиться на публике»<sup>48</sup>.

Доступ к безопасным, гигиеничным и приватным санитарным удобствам является одним из важнейших индикаторов человеческого достоинства. Для миллионов женщин по всему миру недостаточный доступ к ним является источником стыда, физического дискомфорта и незащищенности. Культурные нормы строго контролируют поведение в этой области, во многих случаях требуя, чтобы женщин никто не видел справляющими нужду – требование, заставляющее их выходить из дома до рассвета или после наступления ночи, чтобы остаться незамеченными. Как выразилась одна женщина в Бангладеш: «Мужчины могут откликаться на зов естества в любое время, когда захотят... но женщинам приходится ждать дотемна – неважно, какие у них проблемы»<sup>49</sup>. Задержка отправления естественных надобностей является основной причиной заражения печени и тяжелого запора во многих странах.

Утрата достоинства, связанная с отсутствием уединенности при санитарных процедурах, помогает объяснить причину, по которой женщины придают большее значение удобствам канализации, чем мужчины. Когда в ходе обследований им задавали вопросы о пользе уборных, как мужчины, так и женщины в Камбодже, Индонезии и Вьетнаме говорили, что основными преимуществами были чистый дом и деревня без дурных запахов и мух<sup>50</sup>. При этом женщины настаивали на выделении средств на туалеты, выступая за более высокое соотношение «цена – качество», имея в виду преимущества приватности. Они также с большей вероятностью, чем мужчины, инициировали процесс установки уборных (см. Главу 3). Недостаточное финансирование системы канализации при распределении средств государственного бюджета и бюджета домохозяйств, таким образом, отчасти является следствием бесправия женщин при установлении приоритетов.

Для девочек отсутствие элементарных услуг по водоснабжению и канализации приводит к потере возможностей для получения образования и связанных с ними возможностей расширения своих прав



Утрата достоинства, связанная с отсутствием уединенности при санитарных процедурах, помогает объяснить причину, по которой женщины придают большее значение удобствам канализации, чем мужчины

## Кризис тяжелее всего сказывается на бедных

Средние цифры по странам скрывают глубокое структурное неравенство доступа к воде и канализации. Во многих странах это неравенство равносильно системе водного апартеида по признаку богатства, местонахождения и других показателей выгодного и невыгодного положения. Оно приводит к более широкому неравенству жизненных шансов, которое подрывает базовые принципы общего гражданства и равных возможностей.

### На бедных приходится большая часть дефицита воды

Насколько дефицит воды и канализации совпадает с картиной состояния бедности в мире?

Основываясь на данных семейных обследований, можно выявить приблизительную картину совпадения между бедностью и отсутствием доступа к водоснабжению и канализации улучшенного типа. Ярче всего это проявляется в водоснабжении. Около трети людей, не имеющих доступа к источникам воды улучшенного качества, живут менее чем на 1 долл. США в день. Вдвое больший процент людей живет менее чем на 2 долл. США в день. Эти цифры говорят о том, что 660 млн чел., не имеющих доступа к воде, имеют в лучшем случае ограниченную способность платить более чем скромную сумму за подключение к системе водопользования. Из этого общего числа примерно 385 млн чел. живут ниже черты абсолютной бедности в 1 долл. США в день (Рис. 1.9). Более половины из состава 1,1 млрд чел., не имеющих доступа к водоснабжению, входят в число 40% беднейших лиц по распределению доходов.

Эти цифры – не свидетельство причинной обусловленности: люди могли бы испытывать недостаток воды, потому что они бедны, или они могли бы быть бедны, потому что испытывают недостаток воды. Однако статистика определенно указывает на двустороннюю связь между бедностью по уровню доходов и отсутствием доступа к водоснабжению.

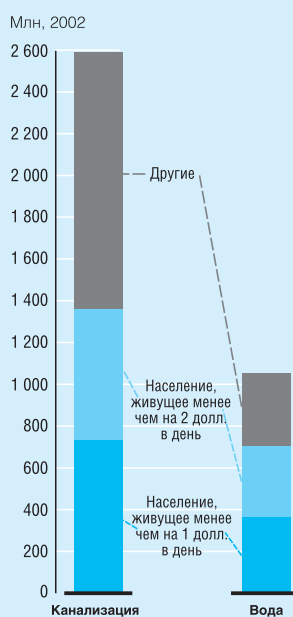
Что касается канализации, то здесь также имеется определенная взаимосвязь между бедностью и доступом к канализации: беднейшие две пятых семей составляют более половины глобального дефицита. Около 1,4 млрд человек, не имеющих к ней доступа, живут менее чем на 2 долл. США в день. Но показатели доступа к канализации намного ниже, чем доступа к водоснабжению даже в более высоких группах доходов. Четверть богатейших 20% людей в развивающихся странах не имеет доступа к улучшенной канализации, как не имеет его половина в следующей категории, составляющей еще 20% богатых людей.

Различие в благосостоянии людей, не получивших доступа к воде и канализации, имеет важное практическое значение для общественных интересов и для Целей развития тысячелетия. Главные внутренние источники финансирования водоснабжения и канализации – домохозяйства (платежи по тарифам, расходы на подключение, затраты труда и капитальные затраты) и правительство (налоги или помощь). В любой стране соответствующее сочетание финансов домохозяйств и государственных финансов будет зависеть от обстоятельств, включая средний доход, бедность и структуру доходов семей, не имеющих доступа к сетям водопользования. В странах с высоким и средним доходом семьи имеют широкие возможности финансировать эксплуатационные расходы на водоснабжение и канализацию, хотя правительства играют ключевую роль в финансировании капитальных затрат на создание сети. В странах с низким доходом, а также странах со средним доходом с низкими показателями доступа к санитарным услугам среди бедных, государственное финансирование играет решающую роль в улучшении указанного доступа. 660 млн чел., живущих менее чем на 2 долл. в день, не имеющих доступа к водоснабжению, и столь же бедные 1,4 млрд чел., не имеющих доступа к канализации, не в состоянии финансировать возмещение издержек сети водопользования из семейных расходов.

Неравенство – повсеместное явление в сфере доступа к водоснабжению. В самых богатых странах люди не дифференцируются по признаку того, где они берут воду или какого типа туалетное устройство они используют. Во многих развивающихся странах место человека в системе распределения богатства определяется тем, где человек берет воду и что он делает для обеспечения канализацией.

Доступ к водопроводной воде сильно дифференцирован. В ходе обследований демографии и состояния здоровья семнадцати развивающихся стран, проведенных для настоящего Доклада, были получены данные о том, что среди 20% самых богатых домохозяйств 85% имеют доступ к водопроводной воде, а среди 20% беднейших лишь 25%. В большой группе стран коэффициент между верхним и нижним квинтилем в плане возможностей для подключения домохозяйств к сети водопользования обычно равняется 4:1 или 5:1. В Перу среди 20% наиболее состоятельных домохозяйств доступ к водопроводной воде имели все, в то время как из 20% беднейших домохозяйств две трети либо приобретали воду у поставщиков, либо брали ее из незащищенных источников. Неравенство в доступе к канали-

Рис. 1.9 Бедные больше всех платят за дефицит воды и канализации



Источник: расчеты даются по Chen and Ravallion 2004 and WHO and UNICEF 2004b.

зации столь же хорошо видно (Рис. 1.10). Это неравенство – важный показатель развития человека, поскольку напрямую связано с тем, как распределяются возможности выживания, образования и бедности по доходам.

В некоторых странах отмечается глубокое неравенство даже при очень низком уровне оказания санитарных услуг. В Замбии среди 20% богатейших домохозяйств три четверти имеют туалеты со сливным бачком. Среди беднейших 20% домохозяйств те же три четверти справляют нужду под открытым небом – и у них нет туалетов со сливным бачком (Рис. 1.11). По мере роста доходов, охват таким туалетом в среднем увеличивается. Но даже довольно высокий средний доход по стране не дает гарантии высоких показателей доступа бедноты к услугам канализации. В Бразилии богатейшие 20% населения пользуются водоснабжением и канализацией в такой же мере, как и в богатых странах. Тем временем у 20% беднейшего населения показатели доступа к водоснабжению и канализации ниже, чем во Вьетнаме, причем они явно снижаются вместе с доходом (Рис. 1.12).

Неравенство доступа к воде и канализации тесно связано с более глубоким неравенством возможностей – начиная с возможности выжить. Ранее в этой главе мы подчеркивали то значение, которое играет неравенство в водоснабжении и канализации для укоренения глубокого неравенства в области здравоохранения, которое замедляет сближение уровней ожидаемой продолжительности жизни между различными странами. Та же самая история происходит и внутри отдельных стран.

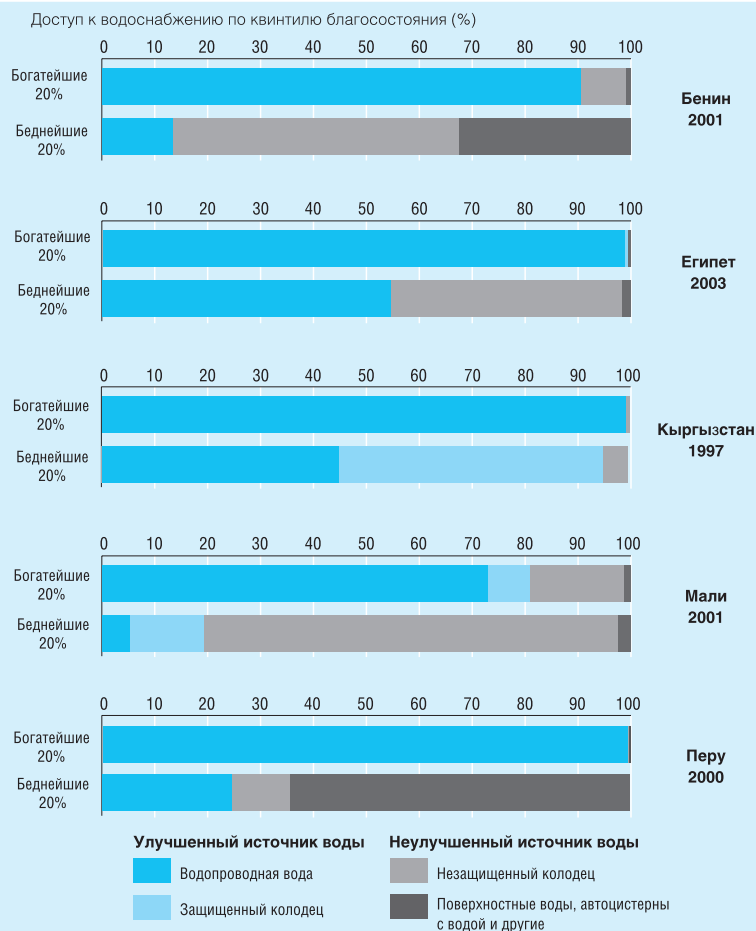
Бедные семьи гораздо чаще страдают от инфекционных заболеваний – и дети в этих семьях гораздо чаще умирают. По данным межстранового исследования, инфекционные болезни вызывают 56% смертей среди 20% беднейшего населения по сравнению с 8% среди 20% богатейшего населения. Аналогичным образом показатели смертности у детей до пяти лет среди 20% беднейшего населения часто более чем вдвое превышают такие же показатели среди 20% богатейшего населения<sup>51</sup> – в Боливии и Перу они в четыре-пять раз выше. А показатели смертности среди 20% беднейшего населения снижаются со скоростью, равной менее чем половине средней скорости снижения смертности во многих странах – проблема, определяемая в *Докладе о развитии человека 2005 г.* как главная угроза Целям развития тысячелетия.

Много связанных с бедностью факторов лежат в основе неравенства в сфере детской смертности, включая плохое питание и доступ к необходимым медицинским услугам. Но главной причинной связью является повышенный риск инфекционных заболеваний, передающихся через воду. В городе Себу (Филиппины) диарея является второй по значимости причи-

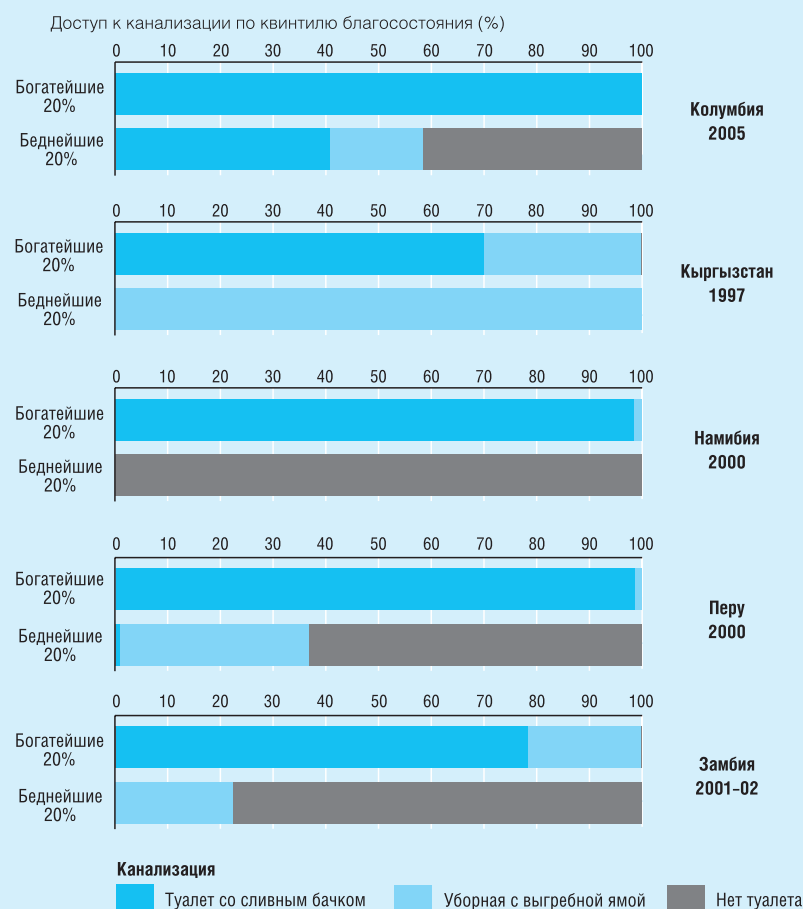
ной младенческой смертности – но смертность у детей 20% беднейшего населения в четыре раза выше, чем у детей 20% богатейшего населения. Диарея составляет 12% смертей в городе, но разрыв в показателях смертности между детьми богатых и бедных составляет 20%<sup>52</sup>.

Неравенство в области здравоохранения и смертности усиливает необходимость выяснить, что кроется за фасадом совокупных цифр и посмотреть на конкретные проблемы, стоящие перед беднейшими домохозяйствами. Учитывая главную роль грязной воды и плохой канализации для передачи инфекционных заболеваний, любая стратегия сокращения неравенства в области здравоохранения должна будет придавать большое значение сокращению неравенства в этой области по признаку богатства. Точно так же как имеются обоснованные причины для осуществления задач Целей развития тысячелетия, которые выходят за рамки средних для данного общества величин и имеют ясную цель сократить неравенство, так и в сфере водоснабжения и канализации имеются основания для постановки ясных

Рис. 1.10 Разделение по уровню доступа к водоснабжению



Источник: расчеты основаны на Measure DHS 2006.

**Рис. 1.11 Глубокое разделение из-за канализации**

Источник: Подсчитано по Measure DHS 2006.

**Рис. 1.12 Бедное население в Бразилии имеет более ограниченный доступ к канализации**

Источник: Heller 2006.

целей, ориентированных на достижение справедливости. Например, общественность могла бы сосредоточить свои усилия на сокращении

вдвое разрыва между 20% богатейшего и 20% беднейшего населения.

### Бедные платят больше других – и больше, чем они могут себе позволить

Дискуссии о водоснабжении вызвали поляризацию позиций по вопросу о ценообразовании. Одна сторона призывает акцентировать внимание на распределении затрат, когда домохозяйства платят больше за воду, которую они используют. Другая сторона выражает опасения, что распределение затрат и принятие рыночных принципов подвергнет опасности доступ бедных людей к дешевой воде. Обе стороны высказывают важные соображения. Тем не менее обе они упускают из виду некоторые основные реалии, с которыми сталкиваются бедные домохозяйства. У многих из этих домохозяйств нет возможности нести затраты на коммерческой основе. В то же время, представление о том, что бедные люди имеют доступ к обильным запасам дешевой воды, иллюзорно. Большинство из них уже платят на рынках воды гораздо больше, чем они могут себе позволить, чтобы удовлетворить свои основные потребности в воде, что усиливает их бедность. Цены на воду отражают порочный принцип: чем ты беднее, тем больше платишь.

Недостаточно исследован вопрос о том, каким образом затраты на воду отражены в семейных бюджетах бедноты. Ясно то, что для миллионов домохозяйств высокая цена на воду напрягает уже и без того скудные ресурсы. Данные по Латинской Америке, собранные для настоящего Доклада, показывают, что у 20% беднейших домохозяйств в Аргентине, Сальвадоре, Ямайке и Никарагуа свыше 10% расходов уходит на воду<sup>53</sup>. Приблизительно половина этих домохозяйств живут ниже черты крайней бедности на 1 долл. США в день (Рис. 1.13).

О подобных примерах расходов сообщают и из других регионов. В Уганде платежи за воду составляют 22% среднего дохода у 20% городских семей беднейшего населения<sup>54</sup>. В ходе изучения домохозяйств в Джакарте были получены данные о том, что в общих расходах более чем 40% домохозяйств 5% и более приходится на оплату воды<sup>55</sup>. (Регулирующие органы в Великобритании определяют любой расход на воду свыше 3% общих расходов семьи как свидетельство нужды.)

Эти цифровые показатели структуры семейных расходов предостерегают от недифференцированного использования в стратегии финансирования принципа возмещения понесенных затрат. Существует много возможностей для использования средств состоятельных групп населения, многие из которых часто пользуются большими субсидиями, для возмещения затрат. Этот принцип не подходит для тех, кто нахо-

дится ниже черты бедности. Высокие текущие расходы бедных иногда неправильно интерпретируются как свидетельство готовности и способности платить. С одной стороны, тот факт, что бедные домохозяйства тратят много денег на воду, действительно является свидетельством готовности платить. Учитывая, что в качестве альтернативы бедняки могут либо пользоваться источниками воды, которые вредят здоровью, либо убить массу времени на хождение за водой, бедные домохозяйства могут предпочесть потратить свои ограниченные ресурсы на воду.

И все же готовность платить – не то же самое, что способность платить – по крайней мере постольку, поскольку этот постулат касается развития человека. Когда расходы на воду составляют большую долю бюджета домохозяйств, живущих на грани или ниже черты бедности по уровню дохода, то их способность платить за здравоохранение, образование, питание и тратить деньги на производственные нужды уменьшается. Кроме того, за ежегодными средними платежами могут скрываться скачки цен, которые вызывают крайнюю нужду в сухой сезон, когда бюджеты домохозяйств испытывают крайнее напряжение.

В действительности домохозяйства сопоставляют выгоды от расходов на воду с выгодами от расходов в других областях, которые следует рассматривать как социальный минимум причитающихся выплат. Сокращение финансового бремени расходов на воду в бюджетах бедноты во многих случаях привело бы к увеличению доходов домохозяйств, улучшая перспективы выхода из нищеты и повышая жизнестойкость против ударов судьбы.

Неравенство в водоснабжении связано не только с доступом и расходами, но также и с ценой. Одна из периодически возникающих проблем в сфере водоснабжения во всех странах развивающегося мира заключается в том, что цена воды находится в обратной зависимости от платежеспособности. Действительно, те самые бедные люди, которые живут в городских трущобах, платят за воду самую высокую цену в мире. В Джакарте, Лиме, Маниле и Найроби семьи, живущие в трущобах и поселениях с низкими доходами, обычно платят в 5–10 раз или еще больше за воду, чем жители того же города с высоким доходом. В Маниле, согласно оценке, 4 млн чел. получают воду, перепродаваемую через киоски, торговцев-разносчиков с ручными тележками или через цистерны. Их среднемесячная плата за воду составляет 10–20 долл. Напротив, домохозяйства, прямо подключенные к системе водопользования, платят в среднем всего лишь 3–6 долл. в месяц, но потребляют в пять раз больше воды<sup>56</sup> (Рис. 1.14). Существует международный аспект имущественного неравенства, выражающегося в ценах

на воду. Бедные люди в городских районах развивающихся стран не только платят за воду больше, чем жители с высоким доходом в том же городе, – они также платят за нее больше, чем люди в богатых странах. Самое бедное население мира, живущее в бескрайних районах трущоб Аккры и Манилы, платят за воду больше, чем люди, живущие в Лондоне, Нью-Йорке или Риме (Рис. 1.15).

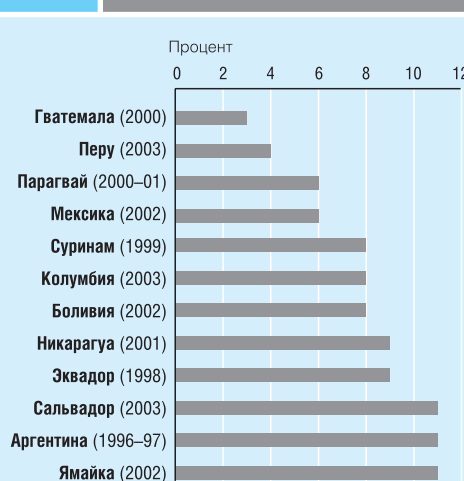
Почему цены на воду во многих странах находятся в обратной зависимости от платежеспособности? Причины бывают разными, но в городских районах важнейшим фактором является рыночная дистанция между пользователем воды и коммунальным предприятием. Официальные поставщики воды, управляющие муниципальными сетями, обычно снабжают население самой дешевой водой. Домовладения с прямым подключением к водопроводной сети получают доступ к этой воде через домашний кран. Бедные домохозяйства, не подключенные к сети, должны покупать воду через посредников. Цены на воду при передаче через посредников – водителей грузовиков, продавцов и других перевозчиков – резко подскакивают. Подключение к водопроводной сети понизило бы удельную цену воды. Два главных препятствия стоят на этом пути: высокие капитальные затраты и запреты на подключение людей, живущих в неформальных поселениях без формальных прав собственности.

Существование этих препятствий помогает объяснить неравенство в доступе к сети. В Аккре (Гана) процент подключения составляет в среднем 90% в районах с высоким доходом и 16% в поселениях с низким доходом<sup>57</sup>. Население Мадины и Аденте, бескрайних районах

Цены на воду отражают порочный принцип: чем ты беднее, тем больше платишь

Рис. 1.13

Расплата за бедность: вода занимает большую часть семейных расходов среди беднейших 20% населения



Источник: Gasparini and Tornarolli 2006.



Бедные люди в городских районах развивающихся стран не только платят за воду больше, чем жители с высоким доходом в том же городе, – они также платят за нее больше, чем люди в богатых странах

трущоб в юго-восточной части города, покупают воду у посредников, обслуживаемых ассоциациями водителей автоцистерн, которые в свою очередь покупают воду оптом у коммунального предприятия. Результат: многие из этих 800 тыс. человек, живущих на грани или ниже черты бедности в Аккре, платят за воду в десять раз больше, чем жители районов с высоким доходом. В довершение всего, объем воды, доступной для пользователей в трущобах, часто уменьшается из-за чрезмерного потребления семьями в районах с высоким доходом. Количество воды, поставляемой в трущобы в городах вроде Аккры и Найроби уменьшается в периоды нехватки, чтобы поддержать снабжение районов с высоким доходом, где объем подачи составляет более 1 тыс. литров на человека в день. Жители преуспевающего района Парклендс в Найроби получают воду 24 часа в сутки. Жители трущоб Киберы вынуждены тратить в среднем более двух часов в день в ожидании воды у водозаборных колонок, которые функционируют 4–5 часов в день или меньше.

Сочетание цены и неудобного местоположения помогает объяснить глубокие диспропорции в водоснабжении, существующие во многих городах. Абсолютная нехватка редко бывает основной проблемой: в большинстве городов имеется более чем достаточно воды. Проблема в том, что вода неравномерно распределяется<sup>58</sup>:

- Лима ежедневно производит более 300 литров воды на душу населения, но 60% населения получают всего 12% воды.
- В Гуаякила (Эквадор) миллиарды литров текут через город каждый день по реке Гуайас. В предместьях с высоким доходом все имеют доступ к водопроводной воде. В то же время, около 800 тыс. человек, живущих в неформальных поселениях с низким доходом, прибегают к услугам продавцов воды. Примерно 40% населения вынуждены обходиться 3% водопроводной воды.
- В Ченнае (Индия) средний объем подачи – 68 литров в день, но жители районов, берущих воду из цистерн, потребляют всего лишь 8 литров. В Ахмедабаде 25% населения использует 90% воды.
- Многие страны Африки к югу от Сахары сталкиваются с национальным кризисом водоснабжения, но он влияет на жизнь людей по-разному. Жители района с высоким доходом Ойстер-бэй в Дар-эс-Саламе в Танзании потребляют в среднем 166 литров воды в день, в то время как семьи без подключения к водопроводной сети в Моши – 19 литров в день (Рис. 1.16).

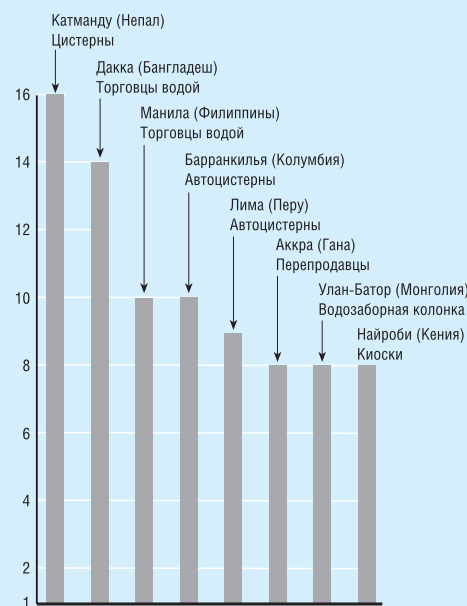
Имущественное неравенство существует не в изоляции. В соответствии с гендерным разделением труда в домохозяйстве, женщины и

девочки несут на своих плечах большее бремя неудобств, чем мужчины, так как берут на себя обязанности по добычанию воды, приготовлению пищи и заботу о младших, пожилых и больных членах семейства. Помимо домашнего хозяйства, неравенство по доходам сочетается с другими более общими видами неравенства. В числе наиболее важных из них следующие:

- *Неравенство между городом и деревней.* Одно из самых глубоких несоответствий в доступе к водоснабжению и канализации существует между городскими и сельскими районами. Для развивающихся стран в целом доступ к водоснабжению улучшенного типа составляет 92% для городских районов и только 72% для сельских районов. В доступе к канализации существует еще большая диспропорция: в городе вдвое больше, чем в деревне (Рис. 1.17). Частично разрыв между городом и деревней обусловлен различиями в доходах и бедностью: обездоленность в получении доходов в целом больше отмечается в сельских районах. Но важны и другие факторы. Жителям рассеянных сельских поселений труднее и часто дороже оказывать услуги в душевом исчислении, чем жителям городов. Политические факторы также играют свою роль, причем люди в сельских районах – особенно отдаленных – обычно обладают намного меньшими правами, чем горожане.

Рис. 1.14 Затраты населения, неподключенного к сети водоснабжения

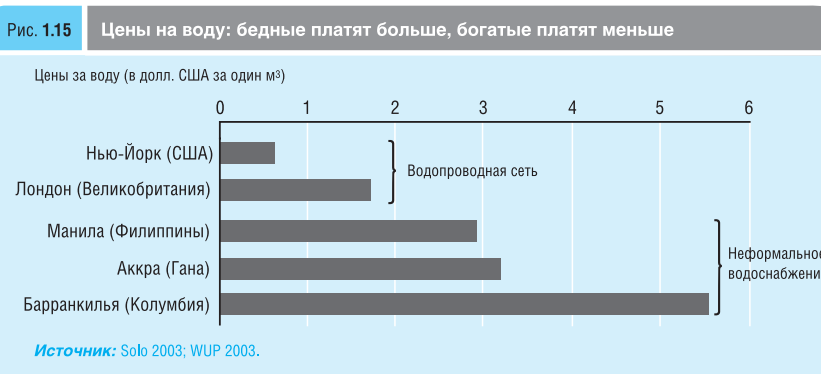
Соотношение цен на воду, продаваемую через торговцев в трущобах, и населению напрямую подключенному в сети водоснабжения



Источник: Conan 2003; Solo 2003; ADB 2004; WUP 2003; WSP-AF 2005c.

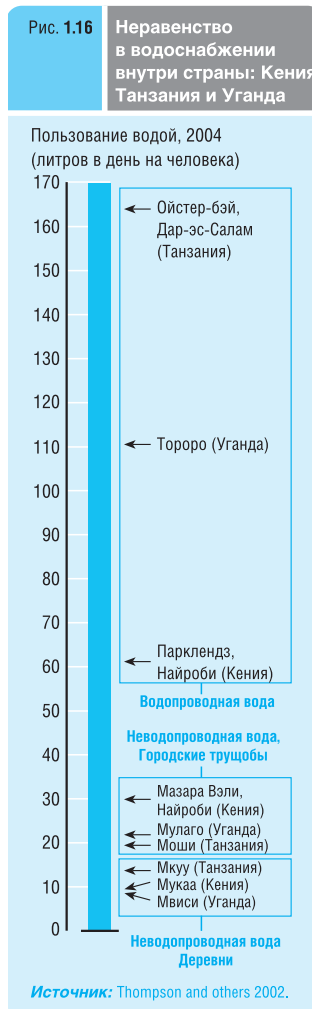


- **Неравенство групп населения.** Идентичность группы – маркер неудобства во многих странах. В Латинской Америке это отражается в различиях между коренными и некоренными жителями (Рис. 1.18). В Боливии средний показатель доступа к водопроводной воде – 49% для говорящих на языках коренного населения и более 90% для говорящих на языках некоренного населения. Этнические меньшинства во Вьетнаме обладают менее четвертью доступа, которым пользуются большинство народа кинь<sup>39</sup>. В Южной Азии каста остается существенным источником неравенства. В Индии кастовые правила, определяющие доступ к воде, ослабли – но они сохраняют свою значимость, часто весьма изощренно. В Андхра-Прадеше женщинам из низших каст разрешен доступ к колодцам в деревнях высших каст, но они не могут брать воду оттуда сами – порядок, при котором они должны долго ждать своей очереди и зависеть от помощи людей из более высоких каст<sup>60</sup>.
- **Региональное неравенство.** Рост средних доходов создает возможности для сокращения региональных различий путем финансовых трансфертов в бедные районы. Но трансферты часто слишком ограничены, чтобы преодолеть последствия прошлого неблагополучия и обездоленности в самих странах. В Мексике 80% населения имеет доступ к безопасным источникам воды – и две трети домохозяйств подключены к канализации. Но доступ резко снижается при перемещении от более развитых городских районов и более преуспевающих северных штатов к более мел-



ким городам, а от них – к более отдаленным сельским районам и штатам пояса бедности Юга. Три штата – Чьяпас, Герреро и Оахака – служат подтверждением того факта, что физическое наличие воды и доступ к воде – весьма различные понятия: в этих штатах больше всего воды из-за дождевых осадков в Мексике и самый низкий доступ к питьевой воде. Доступ к ней здесь ниже, чем в развивающихся странах с намного более низкими доходами – таких как Шри-Ланка и Таиланд.

Региональное неравенство в доступе к воде и канализации связаны с более широким проблемами неравенства в развитии человека. В Перу такие провинции, как Хуануко и Пуно, имеют показатели доступа к безопасной воде намного ниже средних по стране и показатели детской смертности намного выше среднего уровня. И снова в голову приходит мысль о том, что если это и не причинная обусловленность, то, во всяком случае, взаимовлияние имеет место (Рис. 1.19).



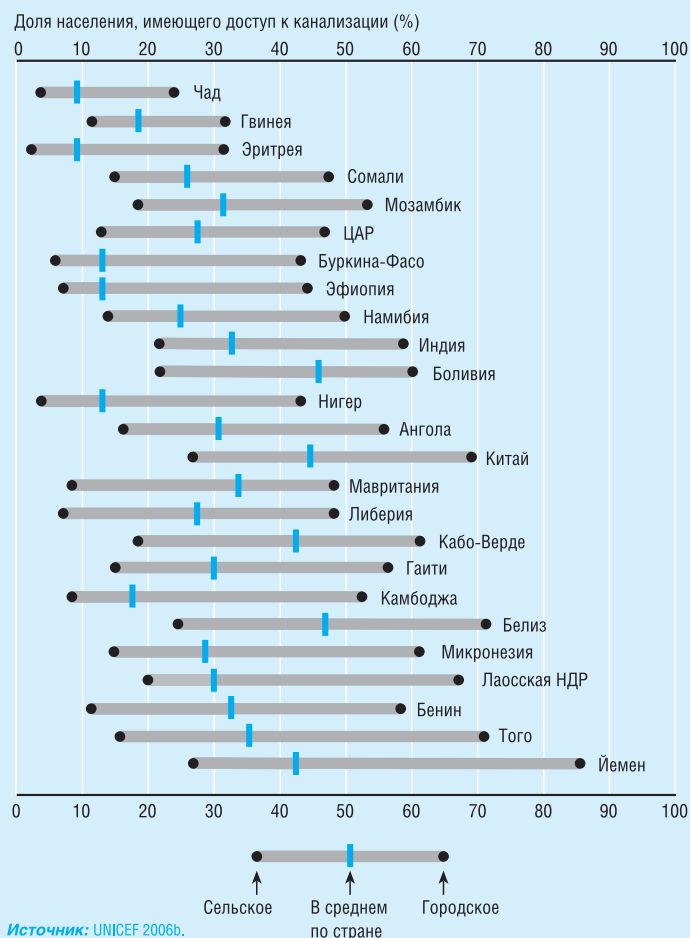
## Цели развития тысячелетия и не только они: выполнить обещание

Цели развития тысячелетия, выдвинутые лидерами стран мира на Саммите тысячелетия ООН в 2000 г., направлены на снижение вдвое пропорции людей, не имеющих доступа к безопасной воде и канализации, к 2015 г. (10-я задача). Международное сообщество не впервые ставит амбициозные цели. В начале 80-х годов XX в. правительства с энтузиазмом восприняли цель «Вода и канализация для всех к 1990 г.». В начале 90-х годов, Третьего десятилетия воды, та же цель была сформулирована вновь. 1,1 млрд человек, не имеющих сегодня доступа к чистой воде, и 2,6 млрд человек, не имеющих доступа к канализации, свидетельствуют о том, что международные конференции на высоком

уровне и впечатляющие цели не являются заменой практических действий по обеспечению системой водоснабжения, туалетами и канализацией.

Неужели мир в 2015 г., оглянувшись, увидит еще одно десятилетие невыполненных задач? Или же это будет десятилетие, которое преодолеет разрыв между международными целями и реальными результатами? Ответы будут зависеть от политики страны и международного сотрудничества. Ясно, что успех возможен и что неудача будет иметь очень высокую цену в виде загубленных человеческих жизней и потраченного впустую человеческого потенциала. В то же время Цели развития тысячелетия должны рассматри-

Рис. 1.17 Неравенство между городом и деревней: различия в доступе к канализации остаются значительным

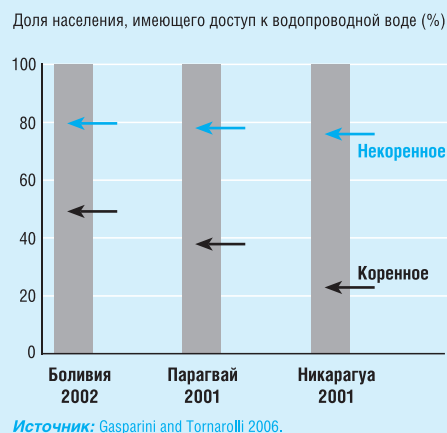


ваться как низший, а не высший предел — как шаг на пути к доступу к воде для всех. Иногда забывают, что даже если 10-я задача будет достигнута, то в 2015 г. все еще останется 800 млн чел., не имеющих доступа к источнику воды, и 1,8 млрд чел., не имеющих доступа к канализации. Прирост населения будет означать, что любой неуспех в достижении 10-й задачи Целей развития тысячелетия приведет к топтанию на месте в вопросе доступа к канализации и водоснабжению.

#### О ходе работы по достижению задачи ЦРДТ

В течение следующего десятилетия население развивающихся стран, как ожидается, возрастет на 830 млн, причем страны Африки к югу от Сахары обеспечат четверть этого роста, а Южная Азия — еще одну треть. Учитывая эти обстоятельства, простая корректировка Целей развития тысячелетия состоит в том, что к 2015 г. по меньшей мере еще 900 млрд чел. потребуются доступ к воде и 3 млрд чел. — доступ к канализации. Эти цели не будут достигнуты, если мир

Рис. 1.18 Некоторые коренные группы населения имеют намного меньший доступ к воде, чем некоренные



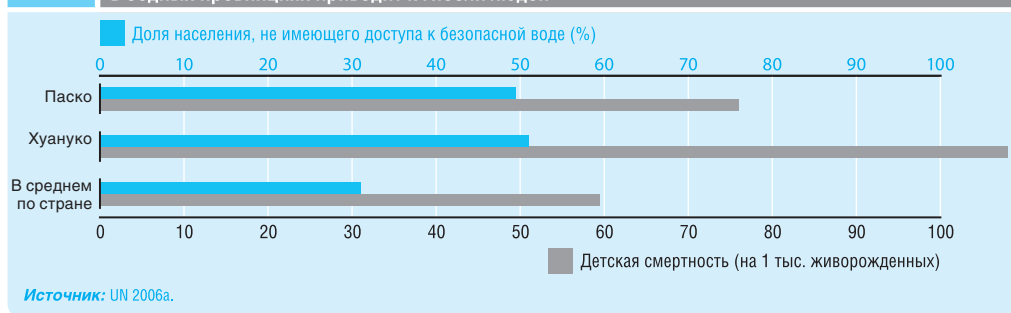
не предпримет экстраординарных мер, считая, что все и так идет в нужном направлении.

Это значит, что нужно ежедневно осуществлять сотни тысяч подключений воды и канализации в некоторых из беднейших стран мира. Для некоторых регионов процент новых подключений должен быть резко увеличен, чтобы приблизиться к достижению задач ЦРДТ (Таблица 1.1). В Южной Азии нужно обеспечить доступ к канализации для 43 млн чел. в год по сравнению с 25 млн чел. ежегодно за последнее десятилетие. Страны Африки к югу от Сахары стоят перед столь же грозным вызовом. В 1990–2004 гг. в регионе показатели доступа к чистой воде в среднем возрастали на 10,5 млн чел. в год. Для достижения задачи ЦРДТ за предстоящее десятилетие эту цифру придется увеличить больше, чем в два раза — до 23 млн чел. в год. Что касается канализации, то число людей, подключаемых к системе канализации каждый год, нужно будет увеличить четырехкратно — с 7 до почти 28 млн чел. За этой сводной цифрой по региону у многих стран стоят очень нелегкие проблемы:

- Буркина-Фасо необходимо обеспечить доступ к канализации еще для 8 млн чел. к 2015 г., что увеличит в шесть раз нынешнее число людей, имеющих к ней доступ.
- Эфиопии потребуется в три раза увеличить доступ к канализации, подключив к ней еще 40 млн чел.
- Гана должна в девять раз увеличить темпы развития системы водоснабжения и канализации.
- Кении необходимо увеличить число людей, имеющих доступ к водоснабжению, на 15,8 млн чел., а имеющих доступ к канализации на 16,5 млн чел.

Эти показатели впечатляющие, но достижимы. В последние годы в ряде случаев удалось добиться прогресса, что дает основания для

Рис. 1.19 Региональное неравенство: в Перу более низкий доступ к воде в бедных провинциях приводит к гибели людей



оптимизма. Многие из беднейших стран Земли демонстрируют на практике, что задача Целей развития тысячелетия может быть достигнута. Однако необходимо двигаться вперед гораздо быстрее, чем это происходило с 1990 г.

Каковы перспективы достижения всеми странами мира Цели развития тысячелетия в области водоснабжения и канализации? Общая картина в мировом масштабе неоднозначна. Учитывая значительный прогресс в таких густонаселенных странах, как Китай и Индия, мир успешно движется к цели снижения вдвое количества людей, не имеющих доступа к воде, но отстает по параметру доступа к канализации. Проблема с этим совокупным глобальным показателем состоит в том, что за ним скрываются существенные различия между регионами и странами. Анализ данных на региональном уровне показывает менее впечатляющие результаты (Рис. 1.20). При нынешних тенденциях некоторые регионы не добьются выполнения задачи по доступу к канализации и воде. Страны Африки к югу от Сахары отстанут по выполнению задачи по водоснабжению на целое поколение, а по канализации – более чем на два поколения. Южная Азия отстанет по выполнению задачи по канализации на четыре года, а арабские государства по водоснабжению – на 27 лет. Если от региональной картины перейти к рассмотрению ситуации в отдельных странах, мы увидим еще одну причину для беспокойства. Поскольку Цели развития тысячелетия предназначены для всех, именно успехи на уровне отдельных стран имеют значение – а нынешние успехи далеко отстают от требуемого уровня:

- **Водоснабжение:** 53 страны отстают от поставленной задачи на 234,5 млн чел., при этом в общей сложности 800 млн чел. все еще не имеют доступа к водоснабжению.
- **Канализация:** 74 страны отстают от поставленной задачи примерно на 430 млн человек, при этом 2,1 млрд все еще не имеют доступа к канализации.

Эти цифры преуменьшают масштабы отставания в полном объеме. Они, например, не учитывают проблемы, связанные с качеством и непре-

рывностью оказываемых услуг, о чем говорилось ранее. Не отражают они и проблем, стоящих перед странами, которые должны переходить от оказания элементарных услуг к более качественным. Однако перспективное планирование учитывает два важных аспекта проблематики Целей развития тысячелетия. Во-первых, страны Африки к югу от Сахары – самый бедный регион мира – столкнется с самым большим предполагаемым дефицитом 2015 г. По доступу к воде и канализации, как и в других областях развития человека, страны Африки к югу от Сахары все более отстают. К 2015 г. на страны Африки к югу от Сахары будет приходиться более половины глобального дефицита доступа к чистой воде и чуть менее половины дефицита доступа к канализации, а на Южную Азию будет приходиться большая часть остального дефицита. Этот расширяющийся разрыв между странами Африки к югу от Сахары и остальной частью мира будет порождать более глубокое неравенство в области охраны здравоохранения, образования и сокращения бедности.

Во-вторых, разрыв между странами мира в доступе к водоснабжению и канализации имеет тенденцию к расширению. Опасность состоит в том, что потенциальные преимущества прогресса в области водоснабжения будут подтачиваться неспособностью достичь соизмеримого прогресса в области канализации. Действительно, увеличение подачи воды там, где службы дренажа и удаления нечистот неадекватны, могло бы обострить проблемы здравоохранения, особенно в густонаселенных городах. Было бы серьезным шагом назад для развития человека, если мир станет повторять в начале XXI в. ошибки, которые совершались во второй половине XIX в. в Европе.

Разрыв между городом и деревней сохранит свое значение. На сельские районы по-прежнему будет приходиться большая часть глобального дефицита воды и канализации в 2015 г. Однако растущее давление будет оказывать урбанизация. На протяжении десятилетия, предшествующего 2015 г., доля населения развивающегося мира, проживающего в городах, возрастет с 42 до 48%, или до 675 млн. Только для того чтобы поддер-

живать нынешний уровень доступа к водоснабжению и канализации, городам придется обеспечивать это растущее население. Рост населения в значительной степени будет происходить в уже переполненных трущобах или вокруг них, в населенных пунктах, непосредственно примыкающих к городам и в неформальных поселениях, причем крайне бедные сельские мигранты будут селиться в жилых кварталах, в которых отсутствует базовая инфраструктура водоснабжения и канализации. Тревожные сигналы уже есть. Примерно у 29 стран – в том числе Китая, Индонезии, Мозамбика, Нигерии, Филиппин, Уганды и Йемена – показатели охвата водоснабжением за последнее десятилетие снизились (Рис. 1.21).

### Экономия как результат достижения задачи ЦРДТ

Какие затраты необходимы, чтобы изменить существующую глобальную тенденцию в области водоснабжения и канализации и войти в ритм для достижения Целей развития тысячелетия? Ответ зависит от уровня и типа технологии и затрат на подачу воды. Ненадежные данные делают глобальную оценку рискованной, но в различных исследованиях налицо удивительно высокий уровень согласия в данном вопросе.

Ассигнования на водоснабжение и канализацию, которые в настоящее время отпускаются в развивающихся странах, оцениваются в 14–16 млрд долл. ежегодно (исключая очистку сточных вод). Существует широкий консенсус в вопросе о том, что сумма дополнительного финансирования, необходимого для достижения задачи Целей развития тысячелетия на основе дешевых жизнеспособных технологий, обеспечивающих учет будущих потребностей, составляет приблизительно 10 млрд долл. США ежегодно<sup>61</sup>. Это минимальный порог финансирования. Он отражает затраты на расширение системы водоснабжения и канализации на самом элементарном техническом уровне. Обеспечение более высокого уровня обслуживания при поддержании снабжения людей, уже пользующихся санитарными услугами, добавило бы еще 15–20 млрд долл. в год. Если бы задача включала затраты на сбор и очистку домашних сточных вод, речь пошла бы о намного больших суммах.

Эти цифры приблизительно соответствуют части уравнения, касающейся издержек. В чем же заключаются выгоды? Исследование ВОЗ, выполненное для этого Доклада, дает ответ на вопрос. В нем приведен убедительный обобщающий анализ необходимости больших капита-

Таблица 1.1

10-ая задача Целей развития тысячелетия: прошлые результаты и будущие показатели по воде и канализации

Население, имеющее доступ к источнику воды улучшенного типа (млн)

|                                                | 1990    | 2004    | Задача ЦРДТ к 2015 г. | Среднее ежегодное количество населения                     |                                                                                           |
|------------------------------------------------|---------|---------|-----------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                |         |         |                       | Получившего доступ к улучшенному источнику воды, 1990–2004 | Нуждающегося в доступе к улучшенному источнику воды для достижения задачи ЦРДТ, 2004–2015 |
| Африка к югу от Сахары                         | 226,6   | 383,8   | 627,1                 | 10,5                                                       | 23,1                                                                                      |
| Арабские государства                           | 180,1   | 231,8   | 335,8                 | 4,7                                                        | 6,5                                                                                       |
| Восточная Азия и Тихоокеанский регион          | 1 154,4 | 1 528,2 | 1 741,2               | 22,9                                                       | 24,3                                                                                      |
| Южная Азия                                     | 840,6   | 1 296,4 | 1 538,1               | 32,5                                                       | 22,1                                                                                      |
| Латинская Америка и страны Карибского бассейна | 334,3   | 499,0   | 527,8                 | 9,0                                                        | 6,1                                                                                       |
| Мир в целом                                    | 2 767,7 | 4 266,4 | 5 029,5               | 79,5                                                       | 82,4                                                                                      |

Население, имеющее доступ к источнику канализации улучшенного типа (млн)

|                                                | 1990    | 2004    | Задача к 2015 | Среднее ежегодное число людей |                                                                                          |
|------------------------------------------------|---------|---------|---------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                |         |         |               | Получивших доступ, 1990–2004  | Нуждающихся в доступе к улучшенному источнику воды для достижения задачи ЦРДТ, 2004–2015 |
| Африка к югу от Сахары                         | 148,4   | 256,5   | 556,0         | 7,2                           | 27,9                                                                                     |
| Арабские государства                           | 120,6   | 196,0   | 267,2         | 4,9                           | 6,9                                                                                      |
| Восточная Азия и Тихоокеанский регион          | 467,0   | 958,2   | 1 284,9       | 32,0                          | 33,6                                                                                     |
| Южная Азия                                     | 242,9   | 543,8   | 1 083,3       | 24,7                          | 42,5                                                                                     |
| Латинская Америка и страны Карибского бассейна | 279,6   | 423,2   | 492,2         | 8,6                           | 8,4                                                                                      |
| Мир в целом                                    | 1 456,9 | 2 663,9 | 3 994,0       | 77,5                          | 120,4                                                                                    |

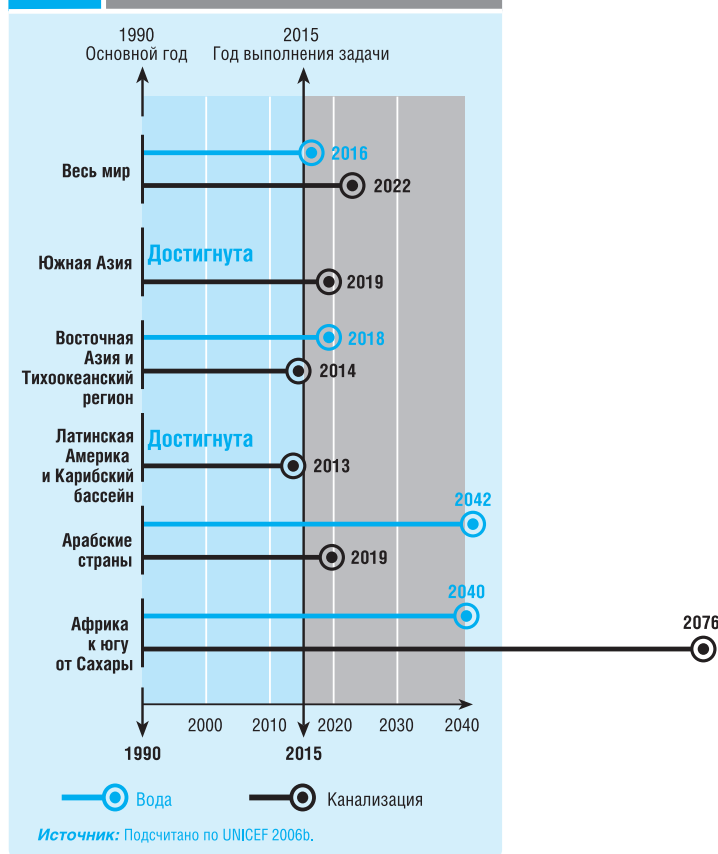
Источник: подсчитано на основе WHO and UNICEF 2006 и UN 2005.

ловложений в водоснабжение и канализацию. Данный анализ выходит за рамки узкого расчета соотношения издержек и выгод, какими бы внушительными ни были эти цифры, опираясь на более широкую аргументацию в пользу действий государства. Важнейшие выводы работы заключались в следующем:

- Если бы задачи Целей развития тысячелетия были достигнуты, в 2015 г. произошло бы на 203 тыс. меньше детских смертей, 124 тыс. из них в странах Африки к югу от Сахары. В течение следующего десятилетия могло бы в общей сложности быть спасено более 1 млн жизней, если бы в мире соблюдались темпы, предусмотренные Целями развития тысячелетия.
- Экономический коэффициент отдачи от экономленного времени, повышения производительности и сокращения затрат на охрану здоровья на каждый 1 долл., вложенный в достижение задачи, составляет 8 долл.
- Общие экономические выгоды составляют 38 млрд долл., из которых страны Африки к югу от Сахары составляет 15 млрд долл. (немногом менее 2% ВВП), Латинской Америки 8 млрд долл. и Южная Азия 5 млрд долл..
- Сокращение одной лишь диареи привело бы к росту посещаемости школы на 272 млн дней, большая часть этих детей из стран Африки к югу от Сахары и Южной Азии.
- Достижение задачи по водоснабжению и канализации сэкономило бы примерно 1,7 млрд долл. в год в виде затрат, связанных с лечением инфекционных заболеваний, связанных с водой. Страны Африки к югу от Сахары сэкономили бы примерно 2 долл. на душу населения – что составляет приблизительно 12% расходов на здравоохранение<sup>62</sup>. Сокращение расходов высвободило бы ресурсы на другие приоритетные цели, включая ВИЧ/СПИД.
- Принимая во внимание одно лишь воздействие сокращения диареи для людей в возрасте 15–59 лет, дополнительно высвободилось бы 3,2 млрд рабочих дней. Годовая экономия времени от более удобной подачи воды составила бы еще 20 млрд рабочих дней, причем большая их часть была бы востребована женщинами. В сочетании с более высокой производительностью труда ввиду лучшего здоровья, эта экономия представляет собой важный потенциальный источник экономического роста и дохода домохозяйств<sup>63</sup>.

Эти цифры дают только частичное представление. Они, например, не учитывают преимущества в плане образования, расширения прав женщин, повышения человеческого достоинства или уменьшения страданий, связанных с детской смертностью. Но они действительно служат яркими дополнительными аргументами

Рис. 1.20 Некоторые регионы отстают от выполнения задачи Целей развития тысячелетия по доступу к воде и канализации



с точки зрения экономики и развития человека в пользу инвестирования в Цели развития тысячелетия.

Главные показатели для достижения Целей развития тысячелетия кажутся высокими. Но их следует рассматривать в контексте проблем. 10 млрд долл., необходимые ежегодно, чтобы мир мог поступательно двигаться по пути выполнения целей к 2015 г., приблизительно равнозначны восьми дням глобальных военных расходов. С точки зрения укрепления безопасности человека, в отличие от более узко определяемых понятий национальной безопасности, направление даже небольших сумм военных расходов в качестве инвестиций в систему водоснабжения и канализации дало бы весьма существенную отдачу. Конечно, национальная безопасность – императив для любой страны. Однако если целью является защита жизни граждан, нельзя не думать о государственных инвестициях, которые потенциально могут сохранить еще больше человеческих жизней.

По любым разумным критериям, достижение Целей развития тысячелетия стоит вложенных в них денег. Эти инвестиции потенциально



могут спасти более 1 млн жизней в предстоящее десятилетие, покончить с опустошительной расстройкой утраченных возможностей образования и послужить катализатором для экономического роста. С точки зрения развития человека вопрос состоит не в том, может ли мир выполнить задачи Целей развития тысячелетия. Может ли он позволить себе *не* вкладывать средства для их осуществления – и фактически можем ли мы позволить себе не превзойти эту цель. Если бы

мир достиг всеобщего доступа к водоснабжению и канализации в 2015 г., это предотвратило бы 2 млн смертей в течение следующего десятилетия. Конечно, многие будут утверждать, что такая задача нереалистична. Но тот факт, что многие из беднейших стран мира поддерживают темпы движения к ней намного выше тех, что необходимы для ее достижения, порождает очевидный встречный вопрос: неужели цели 2015 г. не настолько уж амбициозны?

## Сделать прогресс реальностью

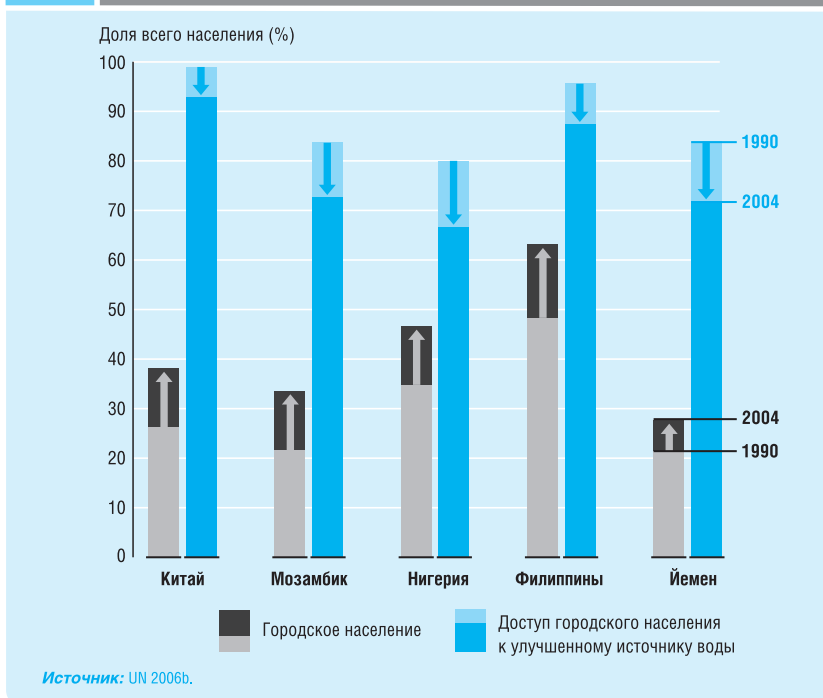
С началом обратного отсчета десятилетия, отделяющего нас от 2015 г., международное сообщество стало быстро приближаться к развилке. В течение следующего десятилетия есть шанс сделать для Целей развития тысячелетия то, что великие движения за реформы XIX в. сделали для водоснабжения и канализации в Европе и США. У этих движений мы можем поучиться тому, как создавать коалиции за перемены: политика, а не финансы, техника и экономика, все еще являются ключом к прогрессу. Реализация Целей развития 2015 г. и быстрое движение вперед к обеспечению всеобщего доступа к канализации всем помогло бы освободить миллионы людей от страданий бедности,

ускорить экономический рост и обеспечить гарантии для выживания детей, образования и гендерного равноправия.

Цели развития тысячелетия к 2015 г. – первая остановка, а не конечный пункт маршрута. Это верно с двух точек зрения. Во-первых, конечная цель в сфере водоснабжения и канализации – всеобщий доступ. При эффективном политическом руководстве большая часть стран обладает потенциалом, чтобы перевыполнить задачу Целей развития и быстро продвинуться ко всеобщему обеспечению канализацией. Во вторых, уровень обеспечения доступом к водоснабжению и канализации, необходимый для того, чтобы соответствовать критерию улучшенного доступа, следует рассматривать как первый шаг по лестнице, а не конец пути. Сделать так, чтобы все люди имели доступ к самым простейшим технологиям, было бы огромным шагом вперед. Тогда в 2015 г. количество детских смертей уменьшилось бы почти на 600 тыс. Это было бы большим достижением. Однако и тогда более 1 млн детей все еще умирало бы каждый год от диареи. Снижение этого количества потребует неуклонного продвижения к более высокому уровню обеспечения водоснабжением и канализацией. Подобно населению богатых стран, жители в развивающемся мире имеют право стремиться к системам снабжения водой и канализацией, которые включают подачу водопроводной воды в их дома, доступ к канализационным сетям и инфраструктуру водоснабжения и канализации, в том числе с системой очистки сточных вод. Хотя достигнуть всего этого немедленно во многих странах невозможно, важно, чтобы руководители государственной политики шаг за шагом работали над реализацией поставленных задач.

Растущая обеспокоенность в начале десятилетия – если вести обратный отсчет от намеченной даты 2015 г. – состоит в том, что существует реальная опасность того, что задача Целей развития тысячелетия не будет достигнута. Чтобы

Рис. 1.21 В некоторых странах охват населения водоснабжением уменьшается по мере быстрой урбанизации



не допустить такого результата необходимо предпринять немедленные действия. Дефицит водоснабжения и канализации – это вопрос, который не поддается быстрому решению. Потребуется несколько лет, чтобы инвестиции и политические меры, принятые сегодня, привели к результатам в необходимом масштабе. Время – роскошь, которую правительства развивающихся стран и стран-доноров не могут себе позволить. Если политика и инвестиции не будут реализовываться быстро, окажется слишком поздно догонять упущенное время.

В Главах 2 и 3 более подробно изложен ряд конкретных мер, необходимых для достижения задачи Целей развития тысячелетия по доступу к водоснабжению и канализации. Здесь внимание обращается на ряд основных мероприятий и общих подходов, необходимых в четырех областях, которые создают основы будущего прогресса:

- Права человека.
- Национальные стратегии.
- Международная помощь.
- Глобальный план действий по водоснабжению и канализации.

### Признание права человека на водоснабжение и канализацию

Отправной точкой и объединяющим принципом государственных мероприятий по водоснабжению и канализации служит признание того, что водоснабжение – одно из основных прав человека. В 2002 г. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам принял Общий комментарий о «праве человека на воду... для личного использования и домашнего хозяйства», установив хотя юридически и необязательные, но нормативные рамки для «постепенной реализации» права человека на водоснабжение и канализацию.

Осуществление конкретных шагов по выполнению положений этого документа ныне представляет собой важнейшую проблему государственной политики. Главная особенность этого правового подхода состоит в том, что он базируется на принципах равенства, универсальности и свободы от дискриминации. Лишение услуг по водоснабжению и канализации на основании бедности, неплатежеспособности, этнической принадлежности или места жительства есть нарушение права человека на водоснабжение. Если водоснабжение – право человека, которое правительства обязаны соблюдать, то из этого следует вывод, что многие правительства стран мира, как развитых, так и развивающихся, далеко не выполняют своих обязательств. Они нарушают права человека своих граждан в широком масштабе.

На уровне отдельных стран приверженность к подходу, основанному на правах, требует раз-

работки законов, политических мер, процедур и институтов, которые ведут к постепенной реализации права на водоснабжение. Обеспечение каждого человека по меньшей мере 20 литрами воды в день следует рассматривать как минимальную цель для соблюдения права на водоснабжение, причем в политических программах должны быть изложены национальные стратегии достижения этой цели и критерии для измерения прогресса. Механизмы компенсации и подотчетности правительства также имеют жизненно важное значение.

Одна из особенностей права человека – универсальность. Национальные правительства несут первостепенную ответственность за обеспечение водоснабжением всех – но существуют также глобальные обязательства. Общий комментарий 2002 г. признал особую ответственность развитых государств по оказанию поддержки более бедным странам путем «предоставления финансового и технического содействия и необходимой помощи».

Некоторые комментаторы видят в обсуждении проблем водоснабжения на юридическом языке, так же как и других социальных и экономических прав, пример риторической «пустой болтовни». Такая оценка ошибочна. Объявление водоснабжения правом человека, конечно же, не означает, что водный кризис будет немедленно разрешен. И при этом структура прав не дает автоматических ответов на сложные вопросы политики в области установления цен, инвестирования и предоставления услуг. Однако права человека представляют собой мощное моральное требование. Они могут также выступать в качестве источника полномочий и мобилизации, порождая ожидания и позволяя бедным людям отстаивать свои права на получение причитающихся им дополнительных льгот, за счет использования юридических и политических каналов, и за счет выдвижения требования по использованию ресурсов национальных правительств и международного сообщества.

### Разработка эффективных национальных стратегий

Очевидной отправной точкой для движения к обеспечению всеобщего доступа к водоснабжению и канализации является политическая воля, широко определяемая как решимость поставить этот вопрос в центр повестки дня национальной политики. Нетрудно определить финансовые, технологические и институциональные препятствия для достижения прогресса в этой сфере, но такие препятствия часто бывают симптомами более глубокого недуга – дефицита политического лидерства. Обеспечение чистой водой и канализацией является столь же фундаментальной предпосылкой для

С точки зрения развития человека вопрос состоит не в том, может ли мир выполнить задачи Целей развития тысячелетия. Может ли он позволить себе не вкладывать средства для их осуществления?

Объединяющим принципом государственных мероприятий по водоснабжению и канализации служит признание того, что водоснабжение – одно из основных прав человека

развития человека и национального процветания, как и экономическая политика, международная торговля, здравоохранение или образование. И все же водоснабжение и канализация очень часто рассматриваются как нечто заслуживающее выделения лишь ограниченных финансовых и политических ресурсов.

Проблемы водоснабжения и канализации редко обсуждаются на правительственном уровне. Исходной точкой для серьезных перемен является выведение потребностей водоснабжения и канализации с периферии политических интересов – в их центр. Внутри каждой страны ответственность за водоснабжение, как правило, распределяется между несколькими министерствами, в сферу компетенции каждого из которых входят более общие вопросы; при этом полномочия по обеспечению водоснабжения и канализации внутри страны возлагаются на министров из неприоритетных министерств, которые занимаются ими наряду с такими функциями, как охрана природы, жилищное строительство или сельскохозяйственная политика. Проблематика канализации еще более удалена от центров принятия политических решений. Создание профильных министерств водоснабжения и канализации во главе с влиятельными членами кабинета министров создало бы политическую структуру, способную преодолеть разобщенность политических мероприятий и недостаточное обеспечение ресурсами, являющееся ее результатом. Важно еще и то, что это стало бы четкой установкой для всех уровней управления, согласно которой водоснабжение и канализацию следует считать первостепенными государственными политическими приоритетами.

Невнимание со стороны политиков усиливается непрестижностью самой темы. Некачественная канализация может погубить множество детей, подорвать систему здравоохранения, а равно и человеческое достоинство, и даже затормозить экономический рост, но сама проблематика канализации носит на себе политическое клеймо чего-то крайне негативного, сродни ВИЧ/СПИДу. Чтобы устранить это клеймо и политическое ханжество вокруг темы канализации, необходимо вмешательство политиков самого высокого уровня.

Возможно, даже более мощным препятствием на пути перемен является взаимосвязь между табуированием темы и социальной исключенностью. В случае ВИЧ/СПИДа тот факт, что это заболевание в равной мере опасно для всех и оказывает разрушительное воздействие на здоровье людей вне зависимости от различий в благосостоянии, заставил политических лидеров и группы с высоким доходом преодолеть собственные предрассудки: ведь эта болезнь не считается с социальными перегородками. Что касается водоснабжения и канализации, то здесь

картина представляется совершенно иной. В подавляющем большинстве случаев бремя социальной исключенности ложится на бедные домохозяйства, и прежде всего на женщин. Хотя правда и то, что часть затрат ложится на общество в целом, все же основное их бремя несут люди, живущие в городских трущобах или в маргинальной сельской глубинке. Именно дети бедняков, а не высокопоставленных военных или высших государственных чиновников сталкиваются с наибольшим риском преждевременной смерти от диареи. Именно девочки из бедных семей чаще всего остаются дома, не посещая школы.

Кризис водоснабжения и канализации в высшей степени является кризисом для маргинальных социальных групп. Однако эту проблему многие ошибочно рассматривают как узкоспециальную или же связывают ее с обвинениями в чей-то адрес, а не как угрозу всему обществу. Такая точка зрения является столь же значимым препятствием для прогресса в данной области, как и недостаток финансов или технологий. Изменение данной ситуации потребует от политических лидеров поставить в центр национальных стратегий развития проблематику социального неравенства и совместного гражданства, что на практике делается редко. Для этого также необходимо, чтобы бедняки и женщины имели более весомые рычаги воздействия на лиц, определяющих политику, и тех, кто обеспечивает водоснабжение.

Низкий приоритет водоснабжения и канализации просматривается на многих уровнях. За несколькими известными исключениями, обеспечение чистой водой редко являлось вопросом, вызывающим резкую поляризацию на выборах руководства страны – и трудно представить себе хоть один случай, когда вопрос о доступе к туалетам стал бы рассматриваться в качестве приоритетного. Напротив, бросается в глаза отсутствие сколько-нибудь сильного давления в пользу радикальной реформы. В рамках правительственной структуры ответственность за водоснабжение чаще всего ложится на второстепенное министерство, тогда как канализация чаще всего вообще не включается в перечень министерских обязанностей.

Национальные программы по борьбе с бедностью отличает некоторое пренебрежение к водоснабжению и канализации. Данный вопрос редко входит в сколько-нибудь важные Документы стратегии по сокращению масштабов нищеты (ДССН) – в те самые документы, в которых излагаются государственные планы и определяются условия сотрудничества между донорами и получателями помощи. В одном обзоре, охватывающем пять стран, указывается единственная страна – Уганда, где данная стратегия включает данную проблематику<sup>64</sup>. В большин-

стве же ДССН водоснабжение и канализация, в отличие от тематики макроэкономических реформ, образования и здравоохранения, рассматриваются по остаточному признаку, причем им уделяется лишь несколько описательных параграфов и общая декларация принципов даже без намека на программу стратегической реформы или указания на источники финансирования. В свою очередь, такая низкая приоритетность рассматриваемой нами проблематики в ДССН отражает ограниченный интерес доноров к водоснабжению и канализации.

Бюджетные ассигнования усугубляют картину пренебрежения данной темой. А ведь немного найдется таких инвестиций в общественное развитие, которые в большей мере позволили бы усилить безопасность человека или способствовать его процветанию, нежели инвестиции в водоснабжение и канализацию. Чистая вода и хорошо функционирующие туалеты – это, пожалуй, одни из самых мощных, находящихся в руках правительства инструментов по повышению уровня здравоохранения, которые по своему благотворному эффекту могут соперничать разве что с вакцинацией. Как и расходы на образование или здравоохранение, государственное финансирование водоснабжения и канализации создает выгоды как для отдельно взятого человека, так и для общества. Оно также генерирует общественные блага в более широком смысле этого слова, такие как гендерное равенство и уменьшение неравенства по уровню возможностей. Конечно, всегда существует конкуренция запросов на получение государственного финансирования, однако высокая социально-экономическая отдача от инвестиций в водоснабжение и канализацию означает, что такие инвестиции должны быть скорее приоритетом, чем побочным направлением бюджетного финансирования.

Принятые в разных государствах модели бюджетного финансирования свидетельствуют о другом. Вследствие фрагментации данных о финансировании по линии разных министерств, а также отчасти из-за децентрализации или из-за того, что финансирование поступает от внебюджетного донора, трудно представить реальную картину государственных расходов на водоснабжение и канализацию. Однако вся совокупность общественных расходов на финансирование данного сектора, как правило, составляет менее 0,5% ВВП, причем в Пакистане и Замбии (Рис. 1.22) этот показатель оказывается ниже 0,1%. Внутри же данного сектора расходы на канализацию, как правило, оказываются намного меньшими, чем на водоснабжение. Для стран Азии и Африки к югу от Сахары инвестиции в систему канализации в среднем составляют от 12 до 15% общего объ-

ема инвестиций по данному сектору. Но общий объем ассигнований низок не только относительно уровня национального дохода, но и других статей расходов на социальные нужды, таких, например, как здравоохранение. Если же сравнить рассматриваемые расходы с военными, разрыв увеличивается во многие разы. Например, Индия тратит в восемь раз больше средств по статьям военного бюджета, чем на цели водоснабжения и канализации, а Пакистан в 47 раз больше. В странах Африки к югу от Сахары низкий уровень душевого национального дохода явно ограничивает возможности государственного финансирования данного сектора. В то же время Эфиопия – одна из беднейших стран мира с одним из самых низких уровней охвата водоснабжением и канализацией (и одним из самых высоких уровней детской смертности от диареи) – все-таки способна выделять почти в десять раз больше средств на военные нужды, чем на водоснабжение и канализацию. ЮАР – одна из немногих стран, которые тратят на военные расходы меньше, чем на указанные цели.

Бюджетные приоритеты выявляют ряд важных направлений государственных расходов. Во всех странах национальная безопасность и оборона рассматриваются в качестве приоритета. Однако если взглянуть на проблему под углом безопасности человека, трудно не прийти к выводу о том, что водоснабжение и канализация финансируются недостаточно в сопоставлении с военными расходами. Так, в Индии диарея ежегодно уносит около 450 тыс. жизней (это больше, чем в любой другой стране мира), тогда как в Пакистане – 118 тыс. жизней. Обе страны имеют гораздо более высокий уровень смертности от диареи, чем тот, который можно было бы прогнозировать исходя из их показателей среднедушевого национального дохода. Согласно рейтингам, Пакистан занимает среди стран мира место на 28 позиций выше по смертности от диареи, нежели по уровню ВВП на душу населения, тогда как для Индии этот разрыв составляет 14 позиций. Конечно, следует принимать во внимание многие факторы, но низкий уровень финансирования водоснабжения и канализации имеет большое значение.

В последние годы во многих национальных бюджетах имели место позитивные сдвиги в пользу наращивания финансирования водоснабжения и канализации. Многие правительства, начиная признавать ключевую важность прогресса в данной области, в рамках своих национальных стратегий увеличили расходы, с тем чтобы достичь или превзойти Цели развития тысячелетия. Так, Уганда быстро повысила расходы на водоснабжение и канализацию как по их доле в ВНД – с 0,1% в 1997 г. до 0,4% в 2002 г.

Проблемы водоснабжения и канализации

редко обсуждаются

на правительственном

уровне. Исходной точкой

для серьезных перемен

является выведение

потребностей водоснабжения

и канализации

с периферии политических

интересов – в их центр



# Национальные программы по борьбе с бедностью отличает некоторое пренебрежение к водоснабжению и канализации

(и планирует выйти на 0,7% в 2004 г.) – так и по абсолютному объему финансирования<sup>65</sup>. В Индии расходы центрального правительства на канализацию в сельской местности увеличились с 2002 г. четырехкратно, тогда как расходы на сельское водоснабжение удвоились. Государственные расходы по данной статье стали рассматриваться как приоритет для обеспечения устойчивого роста и ускоренного развития человека. Достигнув в 2005/06 гг. уровня приблизительно 0,41% ВВП, эти расходы оказались на одну треть выше, чем в 2002/03 гг. Большая часть наращивания расходов была обеспечена государственными бюджетами, хотя государственное финансирование ограничивалось масштабными бюджетными дефицитами, а в некоторых странах, где состояние данного сектора наиболее неудовлетворительно, – сомнительными решениями о распределении ассигнований.

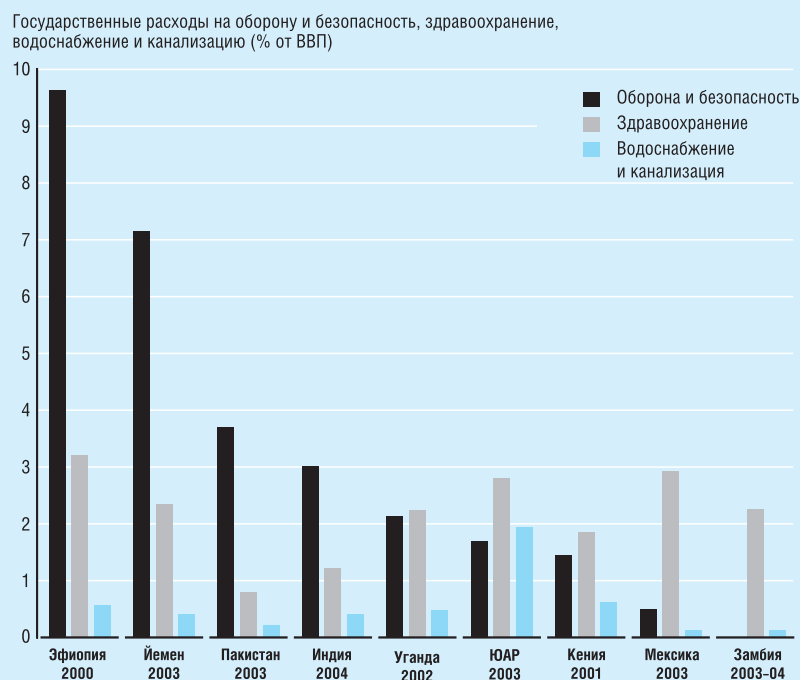
Государственное бюджетное финансирование является одним из ключевых элементов любой стратегии обеспечения прогресса в сфере водоснабжения и канализации. Без обеспечения предсказуемых финансовых потоков планирование контрольных показателей или установление определенных задач может превратиться в бессмысленное занятие. Одной из особенностей стран, которые достигли устойчивого прогресса, является политическая решимость, подкреплен-

ная соответствующими бюджетными обязательствами. Политический капитал, по меньшей мере, столь же важен, как и финансовая сторона дела. В этой связи представляется, что водоснабжение является реализацией такого права человека, которую можно рассматривать как инвестицию в политический капитал – но такая инвестиция должна означать нечто большее, чем принятие какого-то расплывчатого принципа. Слишком часто правительства используют терминологию прав человека, не обеспечивая политических условий для их реализации.

Правда, есть и исключения. Так, в ЮАР водоснабжение являлось некогда символом расового неравенства эпохи апартеида. Ныне оно рассматривается как фундаментальное право человека. И это не единичный случай. В конституциях более 90 стран записано право на водоснабжение<sup>66</sup>. В большинстве случаев данное конституционное право не было ничем подкреплено для граждан соответствующих стран. Конституционные обязательства не были подкреплены последовательной стратегией, обеспечивающей расширенный доступ к водоснабжению. Однако ЮАР продемонстрировала, как право человека на водоснабжение может послужить инструментом для расширения равноправия и политическим ориентиром. Реформа водоснабжения, основанная на учете прав граждан, позволила расширить доступ к воде и преодолеть наследие расового неравенства, доставшееся от эпохи апартеида, отчасти посредством предоставления определенных льгот, основанных на указанных правах (Вставка 1.6). Примеров стран, добившихся успеха в области канализации, намного меньше. Однако и в этой сфере есть некоторые достижения. Столь различные страны, как Бангладеш, Бразилия, Лесото и Таиланд преодолели финансовые и технологические ограничения и добились прогресса, реализуя смелые и инновационные национальные стратегии (см. Главу 3).

Во многих странах прогресс в области водоснабжения и канализации был достигнут на низших уровнях административной иерархии. Местные и муниципальные органы власти и поставщики соответствующих услуг разработали практические стратегии для того, чтобы разрешить проблему неравенства доступа к этим услугам. Местные сообщества не стали пассивно ожидать помощи от правительства. Сельская беднота, женские организации и ассоциации жителей городских трущоб мобилизовали свои собственные ресурсы. В некоторых случаях такие шаги натолкнулись на безразличие или даже враждебность. Однако в ряде других случаев возникли новые формы партнерства между правительствами и людьми, когда инициативы местных сообществ были реализованы в большем масштабе.

Рис. 1.22 Водоснабжение – заниженный приоритет во многих бюджетах



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



Вот один пример из индийской практики. В начале 90-х гг. XX в. Национальная федерация жителей трущоб, Махила Милан, сеть сберегательных и кредитных групп, образованных из числа жителей трущоб, а также базирующаяся в Мумбаи неправительственная организация Общество за распространение местных ресурсных центров (ОРМРЦ) выступили с инициативой новых проектов общественных туалетов в целях уменьшения загрязненности трущоб экскрементами и предоставления женщинам больших возможностей для уединения. В конце того же десятилетия Пуне – город с населением более 2 млн чел. – принял данный проект; при этом местные органы власти непосредственно сотрудничали с тремя инициаторами проекта в целях определения потребностей и мобилизации поддержки со стороны местных сообществ. Такая мобилизация, поддержанная соответствующими правительственными акциями, является мощным инструментом перемен.

Приведенные примеры свидетельствуют, что достижение быстрого прогресса возможно. Какой бы неразрешимой ни казалась проблема, правительства и сами люди доказали, что бедность и низкий уровень доходов не являются непреодолимыми сдерживающими факторами. Проблема же состоит в том, что достигнутый прогресс оказался частичным и не коснулся всех сфер. На небольших участках достигнут успех, который демонстрирует масштабы возможного – но одновременно высвечивает те недостатки, которые затрудняют преодоление очень крупных дефицитов в области водоснабжения и канализации.

Каждая страна должна выработать собственную политику для преодоления этих дефицитов. Самые бедные страны с низким уровнем доступа сталкиваются на этом пути с иными препятствиями, нежели страны среднего уровня дохода с более высоким уровнем доступа, более развитой инфраструктурой и большими ресурсами. И все же представляется возможным определить индикативную рамочную структуру для принятия мер. Эта рамочная структура включает пять ключевых элементов:

**1. Национальное планирование.** Каждой стране следует разработать национальный план водоснабжения и канализации, интегрированный в соответствующие национальные стратегии по сокращению бедности и нашедший свое отражение в среднесрочных финансовых программах и при выработке бюджетных приоритетов. При этом не существует глобальных рецептов того, как обеспечить успешное планирование. Однако оно должно включать четкое целеполагание, опирающееся на адекватное финансирование и развитие структуры по обеспечению водой. Для этого местной власти придаются полномочия, необхо-

димые, чтобы отчитаться перед сообществами. Результаты выглядят неоднозначно, но налицо признаки прогресса. С точки зрения прогресса большее равенство имеет решающее значение. Большинство стран не достигнут Целей развития тысячелетия и более широких целей за счет простого развития своих инфраструктур. Этим странам придется также обратиться к проблеме неравенства доступа к водным ресурсам и к канализации, причем данная проблема взаимосвязана со здравоохранением, с ситуацией на местах, гендерным и другими факторами. Каждый национальный план должен поэтому включать как контрольные показатели для измерения общего прогресса, так и показатели по уменьшению неравенства. Среди мер по повышению приоритетности проблематики достижения равенства в национальных стратегиях назовем следующие:

- *Установление социально приемлемого минимального уровня обеспечения санитарными услугами.* Каждый человек имеет основополагающее право быть обеспеченным примерно 20 литрами воды ежедневно, независимо от его доходов, места жительства, пола, расовой, этнической или иной принадлежности. Все национальные планы должны включать политические меры по достижению социального мира и тех показателей, которые являются критериями прогресса.
- *Пересмотр критериев неравенства, заложенных в Целях развития тысячелетия.* Основные права гражданства и уважение принципов социальной справедливости требуют равноправия в водообеспечении для удовлетворения основных потребностей. Преодоление неравенства следует рассматривать как неотъемлемую часть политики страны в области водоснабжения. Существующая структура по выполнению Целей развития тысячелетия решает задачу снижения наполовину доли населения, не имеющей доступа к водоснабжению и канализации. Составным элементом этой задачи должно быть снижение наполовину разрыва в показателях доступа к водоснабжению и канализации между 20% богатейшего и 20% беднейшего населения к 2010 г., причем правительства должны информировать о стратегиях и результатах выполнения этой задачи.
- *Усиление мер по преодолению неравенства в Документах по стратегии сокращения масштабов нищеты.* Во всех Документах Всемирного банка по стратегии сокращения нищеты должны быть включены цели и методики постепенной ликвидации крайнего неравенства в обеспечении водой и канализацией, причем особое внимание должно быть обращено на неравенство по доходам, месту жительства и полу.

Одной из особенностей стран, которые достигли устойчивого прогресса, является политическая решимость, подкрепленная соответствующими бюджетными обязательствами

Доступ к водоснабжению являлся одной из главных межрасовых перегородок в ЮАР эпохи апартеида. После краха апартеида законодательная система, опирающаяся на принципы прав человека, и государственная политика, нацеленная на расширение доступа к воде, предоставила дополнительные полномочия местным сообществам и привела к уменьшению неравенства. Эта задача еще не полностью решена – однако уже имеются важные уроки для других стран.

Обследования, проведенные до выборов 1994 г., ознаменовавших конец системы апартеида, показали, что доступ к базовым услугам, наряду с обеспечением занятости, представляли собой основные предвыборные ожидания электората в отношении нового правительства. Конституция 1996 г. включала Билль о правах, в котором содержалось положение о «праве на адекватное питание и водоснабжение». Это конституционное право было реализовано в законодательном порядке после принятия Акта об услугах водоснабжения (1997) и Национального акта о водоснабжении (1998). Оба акта включали следующие ключевые положения:

- Четко определенные среднесрочные задачи по обеспечению каждого домохозяйства 50–60 литрами чистой воды наряду с обеспечением адекватной канализации для всех городских и 75% сельских домохозяйств.
- Предоставление соответствующих услуг по тарифам минимального потребления, с тем чтобы все южноафриканцы могли получить достаточный уровень услуг по водоснабжению для поддержания здоровья и гигиены. Правительство должно использовать свои полномочия, чтобы обязать все муниципалитеты обеспечить базовый минимум в 25 литров бесплатно для каждого домохозяйства. Поставленная задача состоит в том, чтобы обеспечить на бесплатной основе базовые потребности в воде для всех к 2008 г., причем ни одно домохозяйство не должно быть удалено более чем на 200 м от источника водоснабжения.
- Принятие поэтапных тарифов, с тем чтобы потребители больших объемов воды фактически субсидировали потребителей малых объемов воды.
- Справедливое распределение долей в водообеспечении, при котором в каждом муниципалитете будет учитываться численность бедных, что необходимо для получения ими бюджетных трансфертов.

Новая стратегия привела к важным достижениям. После 1994 г. еще 10 млн человек получили доступ к чистой воде, причем показатели доступа к ней возросли с 60 до 86%. Ныне примерно 31 млн чел. обеспечены базовыми бесплатными услугами водоснабжения.

Менее ощутимым, но значимым аспектом реформы стала передача полномочий по водоснабжению. Министерство водных ресурсов обеспечивает национальную регулирующую структуру, но ответственность за реализацию соответствующих мер была возложена на местные органы самоуправления. Согласно регулирующим правилам обязательства возлагались на муниципальных поставщиков и избранных местных руководителей; те же регулирующие правила предоставляли потребителям обоснованные в правовом отношении полномочия требовать выполнения этих обязательств. Кроме того, муниципальные власти обязали опубликовать подробнейшую информацию относительно поставок воды по районам, причем информация эта дается отдельно по потребителям-беднякам и небеднякам.

По мере развертывания реформ, вокруг их задач и реализации разгорались политические дебаты. Одни утверждали, что порог в 25 литров для базовых бесплатных поставок воды является слишком низким. В некоторых районах поставки носили нерегулярный характер, что вынуждало домохозяйства привозить воду издалека. Более того, ценовая политика правительства приводила к тому, что в некоторых районах за неуплату происходили отключения водопользователя от сети, что усиливало беспокойство относительно доступности данной услуги.

В сфере канализации прогресс оказался менее впечатляющим, чем в водоснабжении. До сих пор 16 млн чел. – одна треть всех южноафриканцев – не имеет доступа к базовым канализационным услугам. Всё это во многом обусловлено отсутствием консенсуса в плане приемлемого базового уровня канализационных услуг в сочетании с проблемами, вызванными недостаточным спросом.

Опыт ЮАР выявляет три ключевых политических составляющих прогресса: необходим четкий национальный план с хорошо определенными задачами, сильная государственная регулирующая структура при передаче полномочий местным органам власти, и постоянный мониторинг осуществления задуманных мер и достигнутого прогресса.

**Источник:** Muller 2006; Sinanovic and others 2005.

- *Принятие законодательства о помощи бедным и заключение контрактов.* Все организаторы водоснабжения обязаны выполнять задачи по обеспечению равноправия в водоснабжении, предусмотренные Целями развития тысячелетия по расширению водоснабжения бедных домохозяйств. Задачи должны включать четкие нормативы по распространению водоснабжения на необслуживаемые городские и сельские сообщества, расширению строительства водозаборных колонок в трущобах и поставку

бесплатной или дешевой воды малообеспеченным семьям. Контракты, заключаемые между государственными и частными компаниями, должны предусматривать выполнение задач в этих областях с полным информированием общественности, мониторингом, проводимым независимой регулирующей структурой и штрафами за невыполнение (см. Главу 2).

2. *Системное финансирование.* Национальные планы должны включать в себя четкие оценки финансирования для достижения конкретных задач.

Все финансирование в конечном итоге поступает из государственных бюджетов (в эту категорию входит и помощь) или от потребителей. Объем того и другого бывает различным. В странах с низким доходом при ограниченном доступе к водоснабжению и канализации и высоком уровне бедности контрольным ориентиром являются государственные ассигнования на водоснабжение и канализацию в размере около 1% ВВП (в зависимости от душевого дохода и соотношения доходов к ВВП), причем эквивалентную сумму составляют поступления от возмещения затрат и из местных источников. Ориентиры для стран со средним доходом могут быть другими, хотя возможность возмещения затрат повышается вместе со средним доходом. Поскольку инфраструктура водоснабжения и канализации требует крупных авансовых капиталовложений, а доходы будут поступать в местной валюте по мере вступления объекта в эксплуатацию в течение длительного периода, стратегии мобилизации ресурсов на местном рынке капиталов могут помочь более равномерному распределению затрат.

3. *Расширение доступа к водоснабжению на необслуживаемые слои населения.* Первоочередная и ближайшая проблема в области водоснабжения и канализации состоит в расширении доступа и улучшении качества услуг для необслуживаемой и плохо обслуживаемой части населения. В последующих главах изложены некоторые стратегии, оказавшиеся эффективными и принесшие практические результаты, хотя те же меры могут привести к другим результатам в других обстоятельствах. Пакет мер, предназначенных для помощи бедным, включает:

- *Пошаговые тарифы на водопользование,* когда вода предоставляется бедным семьям бесплатно до определенного лимита, как это практикуется в ЮАР.
- *Перекрестное субсидирование,* при котором ресурсы направляются от хорошообеспеченных к малообеспеченным семьям путем установления цен на коммунальные услуги или целевых бюджетных трансфертов, как в Чили и Колумбии. Там, где используются субсидии, они должны быть целевыми, с тем чтобы небедные слои оплачивали более высокую долю затрат на оказание услуг, чем это ныне имеет место в большинстве стран.
- *Меры по устойчивому и справедливому возмещению издержек.* Поставщики коммунальных услуг должны устанавливать тарифы на оплату для покрытия регулярных расходов, а государство должно оплачивать капитальные затраты на расширение сети. Но доступность цены является одним из залогов справедливости. Один из практических способов ее достижения заключается в том, что ни одно домохозяйство не должно тра-

тить более 3% своего дохода на водоснабжение и канализацию.

- *Стратегии поддержания спроса* на водоснабжение и канализацию среди беднейших домохозяйств. Стратегии должны учитывать то, что подавляющая часть населения, не имеющая доступа к водоснабжению, живет ниже крайней черты бедности, тогда как дефицит канализации охватывает более широкий спектр – от уровня ниже крайней черты бедности до уровня лиц с более высоким доходом, когда домохозяйства обладают большей возможностью оплачивать коммунальные услуги.

4. *Градации инициатив по масштабу.* Различия между инициативами, идущими сверху вниз и идущими снизу вверх, часто преувеличиваются. Прогресс достигается тогда, когда правительства делают то, что им положено делать: создают благоприятные условия, мобилизуют ресурсы и устанавливают четкие рамки национальной стратегии. Но в сфере водоснабжения и канализации, как и в большинстве других областей, правительства действуют успешно, когда работают в партнерстве, опирающемся на энергию, напористость и творческий дух общества – и когда они прислушиваются к запросам населения. Партнерства, основанные на реальном участии, создают потенциал для быстрого распространения успешного местного опыта.

5. *Регулирование в целях развития человека.* Процесс предоставления услуг по водоснабжению и канализации объединяет широкий круг поставщиков и проходит через сложную систему рынков. Правительства обязаны добиваться регулирования деятельности поставщиков и рынков, чтобы они не злоупотребляли монопольной властью и обеспечивали безопасное, доступное по средствам и надежное водоснабжение и канализацию бедным. Одна из проблем с нынешними регулирующими структурами заключается в том, что их сфера компетенции распространяется только на крупных официальных поставщиков.

Это широкая сфера деятельности. Она выходит за рамки узкой тематики частной или государственной собственности, которая в последнее время доминировала в дискуссиях о водоснабжении и канализации. Эти дискуссии выявили важные проблемы, но в то же время отвлекли внимание от важных проблем государственной политики. В конечном счете, вода – это право человека, и правительства обязаны расширять сферу действия этого права. Государственные и муниципальные службы также являются важнейшими поставщиками и финансистами услуг по водоснабжению в большинстве стран. Однако финансирование, поставка и регулирование услуг по водоснабжению и канализации ставят непростые проблемы в сфере государствен-

Каждый человек имеет основополагающее право быть обеспеченным примерно 20 литрами воды ежедневно, независимо от его дохода, места жительства, пола, расовой, этнической или иной принадлежности

Правительства обязаны добиваться того, чтобы поставщики и рынки обеспечивали безопасное, доступное по средствам и надежное водоснабжение и канализацию бедным

ной политики, которые не могут быть решены простой констатацией того, что вода является правом человека, или дискуссиями по поводу государственных и частных компаний – вопросов, к которым мы вернемся в Главах 2 и 3.

### Увеличение международной помощи на цели водоснабжения и канализации

Международные дискуссии по вопросам развития человека часто превращаются в бесплодные дебаты относительно того, что является более важным: деньги или политические реформы<sup>67</sup>. В действительности, и то и другое является существенным. Конечно, одни только деньги не могут разрешить всех проблем, связанных с предоставлением услуг, особенно если такие проблемы порождены порочной политикой, однако деньги могут способствовать преодолению факторов, сдерживающих развитие, и содействовать реализации правильной политической линии. В сфере водоснабжения и канализации, равно как и в других областях, достигнутый прогресс в конечном счете зависит от действий самих развивающихся стран, однако особо важное значение имеет и получаемая ими помощь. Ведь для значительной группы стран с низким уровнем среднедушевого дохода возможности мобилизации их внутренних ресурсов слишком ограничены бедностью и низким уровнем доходов, чтобы выделять в нужных размерах средства на инвестиции. Поэтому инвестиции, профинансированные за счет помощи извне, могут способствовать развитию человека, позволяя ослабить факторы, ограничивающие возможности государственных бюджетов и бюджетов бедных домохозяйств.

Пример стран Африки к югу от Сахары с наибольшей очевидностью демонстрирует значение помощи для реализации Целей развития тысячелетия и более широких задач. Межстрановые оценки стран, показывают, что для реализации 10-й задачи на протяжении предстоящего десятилетия потребуется осуществлять ежегодные инвестиции в размере примерно 2,7% ВВП, или 7 млрд долл. каждый год<sup>68</sup>. В то же время анализ межстрановых бюджетов свидетельствует о том, что текущее бюджетное финансирование данной задачи составляет примерно 0,3% ВВП, т.е. приблизительно 800 млн долл. ежегодно. Межстрановых надежных оценок доходов, получаемых от домохозяйств и предприятий коммунальных услуг, по данной группе стран нет. Однако с учетом возмещения затрат, осуществляемого компаниями, предоставляющими услуги, и мобилизации финансовых ресурсов местными сообществами на цели финансирования водообеспечения, общая сумма текущих расходов, вероятно, достигает 1% ВВП или 2,5 млрд долл.

Даже исходя из оптимистического предположения о том, что государственные расходы на водоснабжение и канализацию могли бы возрасти до 1,6% ВВП, все равно пришлось бы признать, что разрыв между потребностью в финансировании и ее удовлетворением составил бы 2,9 млрд долл. в год. Приток помощи покрывает ныне часть этого финансового разрыва, обеспечивая поступление средств в ежегодном размере в среднем около 830 млн долл.. Но недостаток финансовых средств для реализации как минимум Целей развития тысячелетия до сих пор исчисляется примерно в 2 млрд долл. в год. Если попытаться закрыть эту финансовую брешь за счет механизмов извлечения прибыли, услуги водоснабжения и канализации будут стоить намного больше того, что доступно по цене той массе людей, которые должны быть охвачены ими с точки зрения реализации поставленной задачи. Недавно проведенные оценки в рамках программы Целей развития тысячелетия указывают на большой разрыв между финансовыми потребностями в этой сфере и выделением средств, существующий во многих странах Африки к югу от Сахары (Рис. 1.23). Учитывая то, что до установленного срока реализации данной задачи – 2015 г. – осталось менее десяти лет, неотложным является приоритет по ликвидации этой финансовой брешы, поскольку ее наличие порождает разрыв между уровнем инвестиций и необходимостью расширить доступ населения к данному виду услуг.

Большинство доноров признает, что водоснабжение и канализация имеет ключевое значение для развития человека. Однако это мало влияет на приток средств, которых недостаточно. Если исключить впечатляющий объем помощи Ираку на цели развития, совокупный объем помощи, предоставленной для развития водоснабжения составлял в 2004 г. 3,4 млрд долл.<sup>69</sup>. В реальных ценах объемы помощи, которые предоставляются сегодня, меньше тех объемов, которые предоставлялись в 1997 г. – здесь наблюдается явный контраст со сферой образования, где за этот же период обязательства по предоставлению помощи увеличились в два раза, или же со сферой здравоохранения. Помощь на цели развития водоснабжения и канализации также снизилась: ее доля в совокупном объеме помощи развитию уменьшилась с 8 до 5%. Кроме того, приток международной помощи данному сектору характеризовался большой амплитудой колебаний, что порождало непредсказуемость в вопросе планирования ассигнований. Конечно, существует множество соперничающих между собой сфер, требующих помощи. Но ведь сообщество доноров уже давно признало то, насколько водоснабжение и канализация важны для реализации намного более широких целей



развития, а поэтому такие тенденции не могут не настораживать.

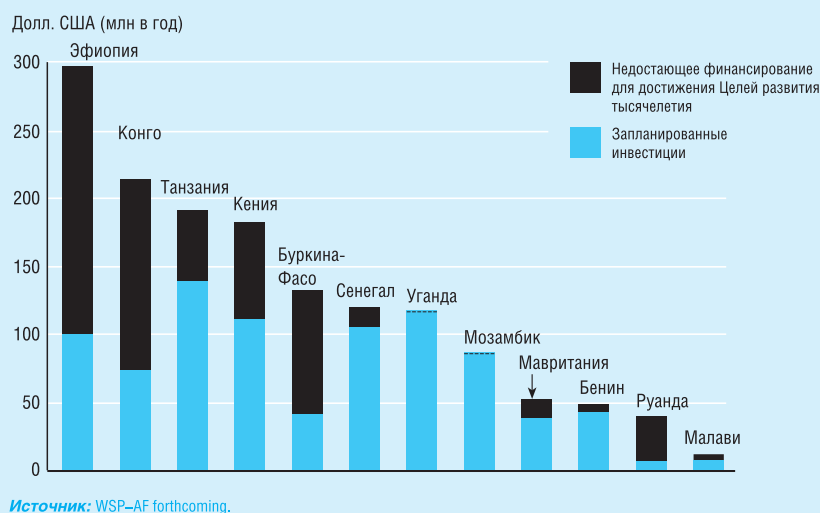
Доноры сильно отличаются друг от друга в плане обязательств по предоставлению помощи сектору водоснабжения и канализации. Япония намного опережает другие страны, выступая в качестве крупнейшего донора, предоставляющего помощь на двусторонней основе, выделив в среднем 850 млн долл. в 2003–2004 гг. (Рис. 1.24). Это пятая часть всей выделяемой помощи на водоснабжение и канализацию. Многосторонние доноры предоставляют примерно одну треть от совокупного объема помощи по сравнению с 20% пять лет назад; причем сюда включаются и льготные кредиты Всемирного банка, которые выделяются по линии Международной ассоциации развития; также следует учесть, что в этой сфере доминирует Европейский союз. Сдвиг в пользу предоставления помощи на многосторонней основе оказался значимым с точки зрения Целей развития тысячелетия, поскольку многосторонняя помощь в большей мере, чем двусторонняя, ориентируется на финансирование крайне бедных стран Африки к югу от Сахары.

Часто за заголовками с броскими цифрами скрываются различные данные о донорах и их вкладе в предоставление помощи сектору водоснабжения и канализации. Страны Большой восьмерки, например Германия и Япония, выделяют на эти цели более 6% совокупного объема помощи, в то же время Великобритания и США – 3% или меньше (Рис. 1.25).

Для преодоления нехватки финансов важной проблемой является распределение потоков помощи. Здесь также существуют причины для беспокойства. Ведь эти потоки очень неравномерно сконцентрированы: всего 20 стран получают более трех четвертей от совокупного объема помощи. Десяти крупнейшим получателям помощи на двусторонней основе достается две трети от ее общего объема. Из этих стран четыре принадлежат к группе стран со средним уровнем дохода на душу населения. В то же время Африка к югу от Сахары, т.е. регион, который сталкивается с самым крупным недофинансированием и вопиющим дефицитом в сфере водоснабжения и канализации, получает лишь одну пятую помощи. Отметим также, что подобно государственным расходам в этой сфере, помощь направляется прежде всего на развитие данного сектора в городах. Масштабное финансирование инфраструктур водоснабжения и канализации, на которые выделяется примерно половина от общей помощи данному сектору, свидетельствуют о существенном перекосе в распределении помощи в пользу городского населения.

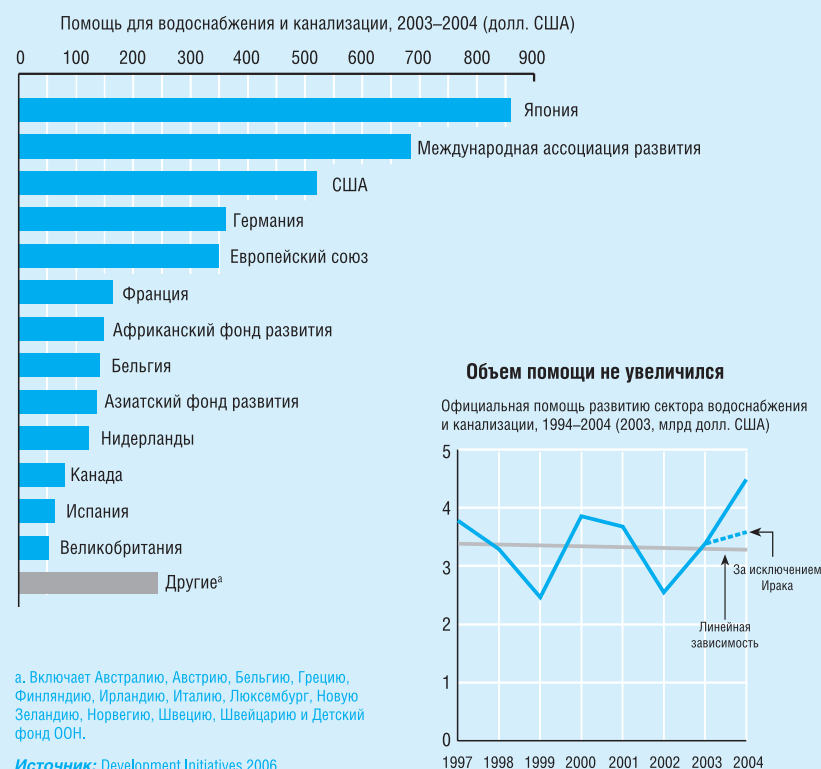
При оценке существующей ныне ситуации в сфере предоставления помощи следует прояв-

**Рис. 1.23** Государственные инвестиции в услуги водоснабжения и канализации во многих странах недостаточны для решения задачи Целей развития тысячелетия



лять осторожность. С точки зрения долгосрочных целей развития человека простая увязка между объемом помощи и низким уровнем доходов на душу населения в той или иной стране может оказаться ложным ориентиром. Страны со средним уровнем дохода на душу населения – такие как Марокко, ЮАР и Тунис – являются крупными получателями помощи в сфере водоснабжения и канализации, но при этом каждая из них испытывает в этой сфере крупные проблемы и нуждается во внешней поддержке. То же самое можно сказать и относительно стран с низким доходом на душу населения – таких как Китай, Индия и Вьетнам – все они являются крупными получателями помощи на двусторонней основе. Наращивание помощи для стран Африки к югу от Сахары не должно происходить за счет сокращения соответствующей помощи и отказа удовлетворить вполне оправданные притязания других стран. В равной мере важно избегать проведения упрощенных сравнений между крупномасштабной инфраструктурой и инфраструктурой малых масштабов. Имеются серьезные аргументы, обоснованные интересами развития, в пользу того, чтобы поддержать крупномасштабные инфраструктурные проекты в секторе водоснабжения и канализации, поскольку реализация таких проектов является неотъемлемой частью общей стратегии развития данного сектора. Широкое внедрение водосберегающего оборудования и технологий и целых систем водоснабжения и канализации с точки зрения целей развития не является роскошью.

В то же время скромная доля помощи, выделяемая странам Африки к югу от Сахары, не может объясняться лишь предпочтениями доноров. Правительства многих африканских

**Рис. 1.24** Доноры различаются по обязательствам, а финансирование трудно предсказать

стран так и не смогли сделать развитие данного сектора приоритетом или справиться с хроническими проблемами институциональной фрагментации. Во многих странах между правительствами и донорами сложились нездоровые отношения, что привело к маргинализации проблематики водоснабжения и канализации. Зачастую доноры предпочитают выделять средства в первую очередь на развитие тех секторов, для которых разработаны надежные планы или существует серьезные правительственные подходы. Между тем в сфере водоснабжения и канализации можно констатировать хроническую нехватку подобного планирования, что порождает отрицательные стимулы для подключения доноров. В свою очередь, ограниченная поддержка со стороны доноров снижает потенциал развития секторного планирования и секторных стратегических подходов, что порождает порочный круг слабого планирования и финансирования.

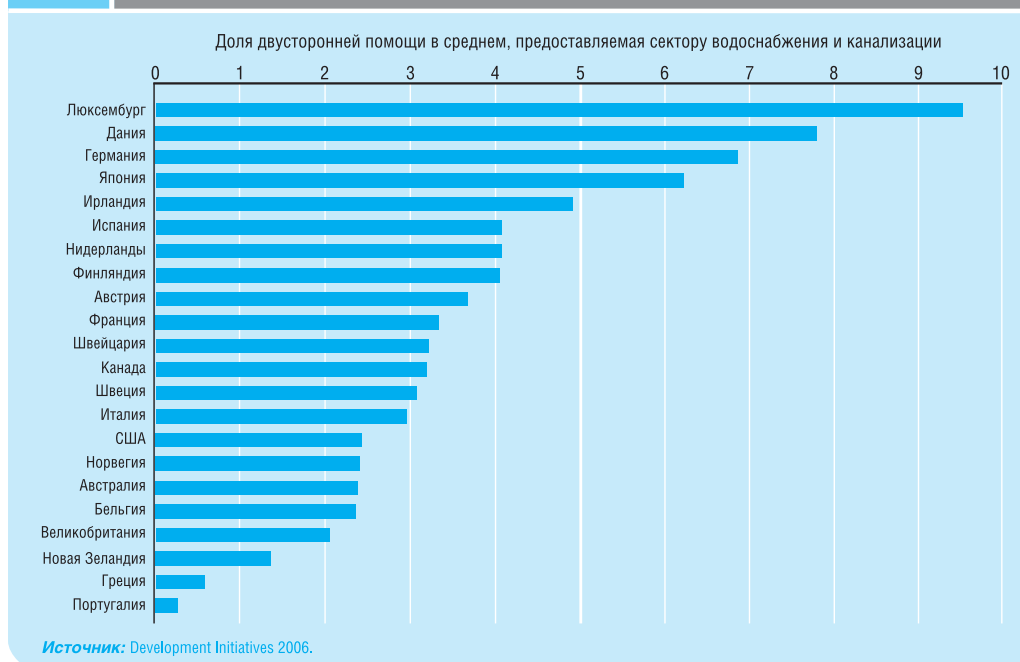
В контексте проблемы глобального финансирования Целей развития тысячелетия существующее ныне предоставление помощи развитию страдает от двух недостатков. Наиболее явным является большой дефицит предоставляемой помощи относительно финансовых потребностей получателя. По самым общим оценкам, приток помощи на цели развития сектора водо-

снабжения и канализации должен увеличиться примерно на 3,6–4 млрд долл. в год для того, чтобы поставленные задачи были реализованы, причем сверх этой суммы еще 2 млрд должно выделяться странам Африки к югу от Сахары. Это самый неотложный приоритет. Без дополнительной помощи многие правительства не будут иметь достаточных доходов бюджета для осуществления массивных инвестиций «по всем фронтам», необходимых во имя реализации задач, содержащихся в программе Целей развития тысячелетия. А ведь реформы стратегии, так же как и инвестиции в водоснабжение и канализацию, приносят результаты лишь по прошествии значительного времени.

Вторая проблема состоит в том, что ресурсы помощи неизбежно концентрируются в тех странах, где налицо сильное присутствие доноров — говоря конкретнее, в странах, где сложилась критическая масса присутствия доноров, которые в качестве приоритета рассматривают помощь водоснабжению и канализации. Этого результата следовало ожидать, и он представляется весьма важным. Страны, крупнейшим донором которых выступает Япония, с большей степенью вероятности будут привлекать средства на развитие водоснабжения и канализации. Обратная сторона этого феномена состоит в том, что правильная правительственная политика не всегда опирается на поддержку достаточного притока донорских средств на нужды водоснабжения и канализации в тех странах, где доноры приняли на себя необременительные обязательства по поддержке этого сектора. Конечно, распределение помощи определяет множество факторов, однако трудно избежать вывода о том, что во многих странах существует разрыв между внутренними потребностями в финансировании и объемом предоставляемой помощи. В 2004 г. Гана и Тунис получили помощь, которая составляла 88 долл. на человека, но при этом никакого прогресса в доступе населения к услугам водоснабжения там не наблюдалось; тогда же помощь Буркина-Фасо и Мозамбику составляла 2 долл. на человека. В ЮАР соответствующий показатель составил 11 долл.; в Чаде и Нигерии — между 3 и 4 долл.

Сторонники пессимистических оценок международной помощи ставят под сомнение роль помощи развитию в деле стимулирования развития человека. Однако такой пессимизм необоснован. Международная помощь развитию имела первостепенное значение, содействуя прогрессу в плане доступа к водоснабжению в таких странах, как Гана, ЮАР и Уганда; эта помощь продолжает способствовать развитию системы канализации, доступной для всего населения в Бангладеш и Лесото. Для миллионов людей в самых бедных странах мира помощь имеет большое значение.

**Рис. 1.25** Одни доноры считают канализацию и водоснабжение более приоритетной сферой, другие – нет



Сказанное не означает того, что как доноры, так и получатели помощи не в состоянии добиться большего в деле повышения эффективности отдачи от помощи развитию. Слабая координация между донорами, а в некоторых случаях их предпочтение оказывать помощь непосредственно проектам, а не правительственным программам, а также связанная помощь – все это уменьшает позитивный результат помощи развитию и ведет к росту транзакционных издержек для правительств развивающихся стран. В то же время несостоятельность некоторых правительств в вопросе о том, что роспись расходов в бюджете должна отражать плановые обязательства, породила у многих доноров сомнение в целесообразности увеличения расходов по программам помощи. Но в большой группе стран качественные показатели помощи повышаются по мере того, как национальная политика становится более эффективной.

Другой причиной для оптимизма является тот факт, что после начала осуществления проекта Целей развития тысячелетия международное партнерство в сфере предоставления помощи набрало ускорение. На саммите Большой восьмерки в городе Глениглз в 2005 г. было принято обязательство удвоить объем помощи к 2010 г. – в абсолютных цифрах это обязательство означает дополнительную помощь в размере 50 млрд долл. США, причем половина от общей суммы будет направлена странам Африки к югу от Сахары. Были разработаны инновационные механизмы с целью координации

поэтапной помощи развитию, предусматривающие, что национальные бюджеты будут выделять финансирование на соответствующие проекты под гарантию притока соответствующей помощи в будущем. Ввиду того что инвестиции в водоснабжение являются очень капиталоемкими, а также из-за потребности в поэтапной помощи и долгосрочном временном графике, в соответствии с которым будут реализовываться планы в сфере водоснабжения и канализации, представляется важным еще на начальном этапе добиться увеличения объема средств, выделяемых по каналам помощи, и заранее финансировать расходы, заложенные в бюджет на более отдаленные периоды времени.

В богатых странах финансирование подлинной революции в сфере водоснабжения и канализации произошло более столетия назад за счет создания целого ряда новых финансовых механизмов, включая выпуск муниципальных ценных бумаг, что позволяло на длительное время растянуть окупаемость издержек. В глобализованном мире начала XXI в. немаловажно, чтобы новые партнерства в сфере предоставления помощи, которые форсируют свою деятельность по реализации Целей развития тысячелетия, способствовали созданию сходных финансовых механизмов в наиболее бедных странах мира. Одним из примеров усилий в этом направлении является Международный финансовый механизм, модель которого предложена канцлером казначейства Великобритании Гордоном Брауном (см. Авторскую вставку)

Эффективное национальное планирование – основа для ускоренного движения по пути выполнения задачи Целей развития тысячелетия и – в конечном итоге – к обеспечению всеобщего доступа к водоснабжению и канализации

Если выйти за рамки проблематики помощи, придется признать, что многим странам потребуется мобилизовать крупные объемы финансовых средств на внутренних рынках капитала. В некоторых из этих стран такие рынки весьма ограничены, тогда как ожидаемый риск, связанный с выпуском муниципалитетами и поставщиками услуг ценных бумаг, может привести к росту процентных ставок до такого уровня, который сделает этот выпуск невыгодным. Это такая сфера, в которой особенное значение имеют внутривластный курс и эффективное регулирование рынка капитала. Развитые страны и многосторонние финансовые институты могут поддержать соответствующие усилия этих стран посредством таких мер, которые нацелены на снижение уровня риска и стоимости заимствования, в частности, посредством предоставления кредитных гарантий (см. Главу 2).

#### **Налаживание глобального партнерства – доводы в пользу глобального плана действий по развитию международного водного хозяйства и канализации**

Эффективное национальное планирование – основа для ускоренного движения по пути выполнения задач Целей развития тысячелетия и – в конечном счете – к обеспечению всеобщего доступа к водоснабжению и канализации. Мобилизация внутренних ресурсов, развитие эффективных, ответственных и подотчетных учреждений и осуществление стратегий по преодолению неравенства представляют собой основу прогресса во всех странах. Но в некоторых странах этого недостаточно. Именно поэтому помощь столь важна. В более общем плане, национальное планирование и усилия по оказанию международной помощи могли бы оказаться более результативными при наличии широкого глобального плана действий в области водоснабжения и канализации.

Обоснованность принятия такого плана отчасти объясняется второстепенным статусом водоснабжения и канализации в программах международного развития, а отчасти уроками, вынесенными из международных усилий в других областях, таких как ВИЧ/СПИД и образование.

Помимо водоснабжения и канализации, трудно представить себе любую другую область, сопоставимую по важности для развития человека, которая страдает от столь ограниченного внимания со стороны мировых лидеров. Проблема состоит не в том, что недостаточно много конференций на высоком уровне или амбициозных коммюнике. Последние как раз были стандартным элементом повестки дня международных конференций в течение более

трех десятилетий, начиная с первой конференции ООН по водоснабжению, состоявшейся в Мар-дель-Плате (Аргентина) в 1977 г. Эта встреча привела к принятию плана действий, положившего начало первому Международному десятилетию питьевой воды и безопасной канализации. По сей день эта конференция по своему влиянию остается важной вехой. Но впечатляющая цель «Вода и канализация для всех» к 1990 г. и повторная постановка той же цели на 2000 г. на еще одной конференции на высоком уровне продемонстрировали колоссальный разрыв между постановкой цели и планированием для ее достижения.

Начиная с середины 90-х гг. XX в. было проведено множество конференций, посвященных водоснабжению. Возникли два крупных международных объединения – Всемирный совет по водоснабжению и Глобальное водное партнерство, которые провели внушительную череду глобальных встреч, как например, проходящий раз в три года Всемирный водный форум, состоявшийся в Мехико в 2006 г., и заслушивание докладов. Водоснабжение также занимало важное место на расширенных встречах ООН, таких как Всемирный саммит по устойчивому развитию.

Все же трудно не прийти к выводу, что сегодня, как в 70-е гг. XX в., существует весьма значительный разрыв между, с одной стороны, министерскими декларациями и коммюнике конференций, а с другой – практическими стратегиями по всеобщему обеспечению водоснабжением и канализацией. Ничто из вышесказанного не должно преуменьшать существенной роли международных конференций в информировании общественного мнения в целях более глубокого понимания проблем политиками и широкими слоями общества. Но если конечная цель состоит в том, чтобы улучшить доступ к воде бедных женщин и мужчин, то достигнутый прогресс является менее впечатляющим и становятся менее убедительными доводы в пользу проведения еще большего числа международных конференций с неясной повесткой дня для достижения перемен.

Откровенно говоря, когда дело касается водоснабжения и канализации, мир страдает от избытка проводимых конференций и от недостатка действий. Он также страдает от фрагментации. Не менее 23 агентств ООН занимаются вопросами водоснабжения и канализации. Помимо проблем координации и транзакционных издержек внутри стран, разнообразие акторов препятствовало появлению сильных международных сторонников в сфере развития водоснабжения и канализации.

Об этой проблеме свидетельствует повестка дня встреч Большой восьмерки. Три года назад, на своем саммите в Эвиане (Швейцария) Боль-



шая восьмерка приняла План действий по водоснабжению, стремясь к достижению обширного комплекса целей, «помогая в приоритетном порядке странам, которые примут политическое обязательство первоочередного обеспечения населения безопасной питьевой водой и базовой канализацией»<sup>70</sup>. С тех пор не появилось ничего такого, что заслуживало бы названия плана действий. Уровни помощи не поднялись, и не было предпринято никаких вызывающих доверие попыток перевести обязательства, сделанные на таких международных конференциях, как Третий и Четвертый всемирные водные форумы, проводившиеся в 2003 и 2006 гг., в плоскость практических глобальных стратегий, способных приносить результаты.

Если еще нужны доказательства скромного места водоснабжения и канализации на повестке дня Большой восьмерки, то они были предоставлены на саммите в Гленнигэ 2005 г. Мало того, что не было никаких ссылок на документы, согласованные в Эвиане, но данный вопрос не был упомянут в стратегии Большой восьмерки, выдвинутой для Африки к югу от Сахары.

Теперь, когда остается десятилетие до 2015 г., настало время выполнить обязательство разработать глобальный план действий по водоснабжению и канализации. Это не означает введения в действие сложных, бюрократических процессов планирования, идущих сверху вниз по иерархической лестнице. Скорее цель должна состоять в создании институциональной структуры для международных усилий, с тем чтобы мобилизовать ресурсы, повысить потенциал и – прежде всего – оживить политическую активность, поставив водоснабжение и канализацию на более важное место на повестке дня по вопросам развития.

Для того чтобы любая глобальная структура могла приносить результаты, она должна укорениться внутри страны и быть включена в национальную систему планирования. Она также должна стать частью подлинного партнерства ради развития. В конечном счете, именно национальные правительства несут ответственность за разработку эффективных государственных планов и создание прозрачных и подотчетных институтов для их осуществления. Но основной принцип, лежащий в основе Целей развития тысячелетия, состоит в том, что правительства, приверженные прогрессу, не откажутся от выполнения своих программ из-за отсутствия международной поддержки и финансовых ресурсов. Разработка глобального плана действий помогла бы при выполнении этого обязательства перейти от слов к делу.

Нынешние инициативы представляют собой в этом смысле полезную точку отсчета. Как Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкуле-

зом и малярией, так и Инициатива по ускорению реализации программ в сфере образования – пусть в менее внушительном, но тоже существенном масштабе – принесли реальные результаты<sup>71</sup>. Обе организации не создают крупных организационных структур. Глобальный фонд имеет небольшой штат сотрудников, но не держит их в стране и выступает только как инструмент для финансирования и укрепления потенциала страны, принимающей помощь. Он исходит из стратегии правительства и отводит значительную роль гражданскому обществу. Дополнительная ценность Глобального фонда заключается в том, что он служит координационным центром для политических действий, а наличие у него ресурсов оказывает большое влияние на проведение нужных мероприятий и укрепление технических возможностей принимающей страны (Вставка 1.9). Сходным образом Инициатива по ускорению реализации программ в сфере образования оказывает содействие в уменьшении финансового разрыва и координации донорской помощи в сфере образования в десятках стран.

Как должен был бы работать глобальный план действий в области водоснабжения и канализации? И какие изменения мог бы внести глобальный план действий в жизнь бедных? В терминах международных документов, глобальный план объединил бы доноров под одним многосторонним зонтиком, созданным под эгидой соответствующих агентств ООН, Европейского союза и Всемирного банка. Основной упор был бы сделан на поставке ресурсов, укреплении потенциала страны, координации и последовательности действий, а не на создании новой бюрократии.

Глобальная структура, перенесенная на конкретную страну и подключенная к реализации Документов по стратегии сокращения масштабов нищеты и национальным планам развития, могла бы послужить платформой для решения политических, институциональных и финансовых проблем в условиях, когда страны стремятся распространить на всю свою территорию стратегии водоснабжения и канализации и ускорить прогресс в этой сфере. Переход на глобальный уровень не отменяет необходимости начинать действовать в местном масштабе. Но при этом можно воспользоваться основным принципом Целей развития тысячелетия, согласно которому взвешенная политика и серьезное намерение добиться результатов на национальном уровне привлекут поддержку международного сообщества. Такой план мог бы принести дополнительные преимущества странам, чьи правительства привержены выполнению следующих действий:

- *Активизация усилий международного сообщества и улучшение структуры водоснабжения*

Теперь, когда остается десятилетие до 2015 г., настало время разработать глобальный план действий по водоснабжению и канализации

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gordon Brown

Гордон Браун, член парламента,  
Канцлер казначейства, Великобритания

Ngazun Iweala

Нгози Оконджо-Ивеала, министр финансов, Нигерия

и канализации. Принятие плана действий Большой восьмерки и более широкого участия донорского сообщества выявило бы первостепенную важность прогресса в области водоснабжения и канализации для Целей развития тысячелетия. Будучи правильно разработанным и осуществленным, такой план мог бы сделать для водоснабжения и канализации то, чего добился Глобальный фонд для борьбы с ВИЧ/СПИДом – создание институционального центра, который повысит роль проблемы канализации и водоснабжения. Это стало бы мощным импульсом для национальных правительств, поскольку сектор будет иметь растущий приоритет, создавая стимулы для более эффективного национального планирования. На политическом фронте глобальный план мог бы выявить целый ряд прекрасных практических стратегий преодоления неравенства и ускорения прогресса, создания глобальной индикативной структуры как основы для оценки принимаемых мероприятий. Контроль за выполнением и успешным применением этих стратегий оказался бы в центре рассмотрения проблем водоснабжения и канализации на заседаниях Международного валютного фонда и Всемирного банка, а также Большой восьмерки.

- *Мониторинг исполнения.* Доноры, оказывающие помощь, справедливо требуют высокого уровня подотчетности и прозрачности со стороны получателей помощи. Гораздо более слабые стандарты применяются к самому донорскому сообществу. Нет никаких механизмов, чтобы призвать развитые страны к ответу за предоставление помощи, не соответствующей их обязательствам, или за качество помощи. Глобальный план действий в области водоснабжения и канализации создал бы такой механизм. Он включал бы ежегодную оценку работы доноров. Ежегодная оценка имела бы две части. Она включала бы проверку получателями помощи того, в какой степени доноры в области водоснабжения и канализации придерживаются более широких руководящих принципов и задач, принятых в 2005 г. Организацией экономического сотрудничества и развития для повышения эффективности помощи путем увеличения бюджетного финансирования, большей предсказуемости потоков помощи и снижения транзакционных издержек благодаря большей слаженности в работе и координации. Она также включала бы независимую оценку программ помощи в сопоставлении с задачами, предусмотренными Целями развития тысячелетия и национальными стратегиями, по-

могая и донорам, и получателям помощи понять, что работает, а что нет.

- *Мобилизация дополнительных ресурсов помощи.* Глобальный план действий стал бы точкой приложения международных усилий по выделению дополнительных внешних ресурсов, необходимых для достижения Целей развития тысячелетия для преодоления недофинансирования в отдельных странах. Памятуя об этом, первый ключевой компонент – это создание надежной, долгосрочной квоты ресурсов для выделения странам, принимающим и осуществляющим эффективные планы реформ. Выполнение донорами предшествующих обязательств может дать странам гарантию того, что если они выполнят свои обязательства, доноры обеспечат финансирование.

Поскольку расширение доступа к водоснабжению и канализации требует крупных авансовых инвестиций, но отдача вернется через длительный период, сектор часто проигрывает ближайшим и прибыльным инвестиционным проектам, для которых политические лидеры могут с большей готовностью запрашивать кредиты. Гарантированное финансирование может усилить позиции реформаторов, обеспечивая рычаги влияния, которые появляются при наличии обязательств внешней финансовой поддержки. Важнейшим элементом плана был бы конкретный график увеличения помощи на водоснабжение и канализацию на 3,4–4 млрд долл. ежегодно в течение следующего десятилетия, с принятием поэтапного финансирования. Африка к югу от Сахары оказалась бы в центре глобального плана действий, не только в деле мобилизации 1,5–2 млрд долл. дополнительной помощи, но также и в деле возведения водоснабжения и канализации в число приоритетов стратегии по Африке, принятой Большой восьмеркой в Гленнигзе. Глобальный план обеспечил бы структуру помощи на основе полученных результатов, причем получатели помощи устанавливали бы четкие критерии успешного выполнения работ в соответствии с государственными планами, а доноры соблюдали бы предельные сроки выполнения своих обязательств помощи (см. Авторскую вставку Гордона Брауна и Нгози Оконджо-Ивеала).

- *Мобилизация внутренних ресурсов.* Глобальный план действий подкреплял и дополнял бы мобилизацию внутренних ресурсов. Для большинства стран со средним доходом и некоторых стран с низким доходом национальные рынки капитала представляют собой потенциальный источник долгосрочного финансирования. Поскольку доходы от инвестиций в систему водоснабжения и канализации поступают в национальной валюте, важно, чтобы заимствования для

Глобальный план мог бы выявить целый ряд прекрасных практических стратегий преодоления неравенства и ускорения прогресса

Конкретное содержание  
любого глобального плана  
может быть предметом  
обсуждений и споров, но дело  
нельзя пускать на самотек

поддержки этих инвестиций производились в национальной, а не в иностранной валюте – в этом один из трудных уроков неудавшихся проектов приватизации. Проблема в том, что рыночные восприятия риска и слабость местных рынков капитала могут как повышать ссудный процент, так и уменьшать поток доступных ресурсов. Международная поддержка, оказываемая через многосторонние и двусторонние институты, может смягчать эти эффекты путем предоставления кредитных гарантий предприятиям коммунального обслуживания или муниципальным образованиям, позволяя им достичь рейтинга AAA. Это сектор, в котором в последние годы отмечался быстрый рост (см. Главу 2). Хотя глобальный план действий не станет институционализировать предоставление кредитов, он мог бы предложить структуру для координации и поддержки государственно-частных партнерств, развивая наилучшую практику и предлагая технические консультации.

- *Укрепление потенциала страны и национальное планирование.* Преодоление дефицита водоснабжения и канализации ставит многие из беднейших стран перед острыми проблемами планирования. Наследство разобщенности, слабого институционального развития и недоинвестирования в технический потенциал само по себе является барьером на пути прогресса. В области ВИЧ/СПИДа и образования глобальные инициативы обеспечили техническую поддержку и поддержку по наращиванию потенциала в качестве механизма предоставления большего права на получение помощи для развития. В сфере водоснабжения и канализации структура глобального плана поддерживала бы отраслевое планирование и мобилизацию ресурсов для наращивания потенциала. Как и в области ВИЧ/СПИДа и образования, сильная вертикальная программа облегчила бы распространение лучшей практики, подотчетности, измерение успешности работы и связей между политическими институтами и гражданским обществом. Она также помогла бы гарантировать, что ресурсы помощи фактически расширяют общий объем финансирования, а не заменяют государственные ресурсы.
- *Улучшение согласованности и координации между донорами.* На национальном уровне надежная глобальная структура планирования дала бы возможность донорам согласовать свои отдельные программы в рамках национальной стратегии, поддерживая усилия по гармонизации донорских процедур и сообщая требования об отчетности. Это со-

здавало бы общий набор стандартов, сократило бы транзакционные издержки, связанные с многократными требованиями донорской отчетности – и создало бы гарантию того, что доноры не дублируют проекты и усилия в поддержку своих любимых программ. Глобальная структура планирования также помогла бы выявить несоответствия между объемами распределяемой помощи и правительственными обязательствами. Это обеспечило бы многостороннее средство преодоления разрывов в финансировании для стран, получающих недостаточную двустороннюю помощь – как это было в случае с Глобальным фондом и Инициативой по ускорению реализации программ в сфере образования.

Недавние события в странах Африки к югу от Сахары выявляют потенциал для достижения договоренности в области водоснабжения и канализации. Признавая, что дефицит водоснабжения и канализации тормозит прогресс в сфере здравоохранения, образования и экономического роста, Африканский банк развития создал Специальный водный фонд для поддержки движения вперед к достижению Целей развития тысячелетия и всеобщего водоснабжения к 2025 г. Индикативный среднесрочный план действий был разработан в рамках Африканского совета министров по водоснабжению и Новому партнерству в интересах развития Африки на 2005–2009 гг. Посредством переговоров с каждым из восьми доноров, Африканский банк развития заручился обязательствами на сумму около 50 млн долл. на периоды от одного года до трех лет при необходимых 615 млн долл.<sup>73</sup>. Глобальная структура, поддержанная главными донорами, помогла бы уменьшить транзакционные издержки и гарантировать финансирование в требуемом масштабе.

Глобальный план действий в области водоснабжения и канализации – не самоцель. Он является средством повышения эффективности международного сотрудничества и создания партнерства между донорами и получателями помощи, которое может обеспечить своевременное достижение Целей развития тысячелетия к 2015 г. и движение по направлению ко всеобщему доступу к водоснабжению и канализации. В условиях, когда до 2015 г. остается менее десятилетия, глобальный план действий мог бы создать предсказуемую долгосрочную структуру для партнерства между донорами и получателями помощи, которое могло бы послужить катализатором прогресса человечества, причем преимущества распространились бы от водоснабжения и канализации и на другие сферы человеческого развития. Конкретное содержание любого глобального плана может быть предметом обсуждений и споров, но дело нельзя пускать на самотек.