



**Исполнительное резюме: Оценка
региональных рисков в
Центральной Азии**

Ноябрь 2008 г.
(предварительная версия)

Обзор

Данный документ представляет собой первоначальную презентацию предварительных результатов предстоящей *Оценки региональных рисков в Центральной Азии*. Данный документ «Оценка региональных рисков в Центральной Азии» (ОРР ЦА):

- Изучает риски, стоящие перед странами Центральной Азии, которые связаны с возможным углублением и расширением такого явления, как «компаундный кризис», который завладел Таджикистаном в первом квартале 2008 г. и выразился в виде угрозы водной, энергетической и продовольственной безопасности;
- Представляет последние данные о текущих ответных мерах реагирования на такие угрозы в Таджикистане и Кыргызской Республике, принимаемые правительствами и международным сообществом; и
- Предлагает некоторые предварительные выводы в отношении возможных путей совершенствования методов, которые использует система ООН и в целом международное сообщество, для управления цепью событий и гуманитарными программами в свете такого явления, как «сложный кризис».

Обзор основных выводов и рекомендаций, содержащихся в данном документе, будут способствовать процессу консультаций по ОРР ЦА. В документе также излагаются дальнейшие шаги и ожидаемые сроки и результаты завершения отчета.

Компаундный кризис: источники и последние данные

Исключительно холодная зима 2008 г., которая обрушилась на большую часть Центральной Азии, вызвала аварии в энергетической сети Таджикистана и сократила урожайность озимых культур и поголовье скота. Миллионы людей провели несколько недель в условиях исключительно холодной погоды без доступа к надежным и бесперебойным источникам снабжения тепловой и электрической энергии; замедлился экономический рост; негативное воздействие было оказано на продовольственную и энергетическую безопасность. Несмотря на наличие портфелей программы развития и инструментов

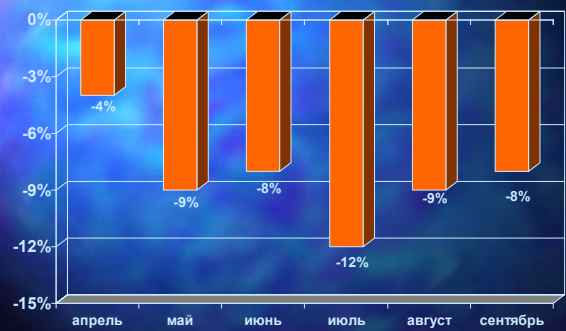
гуманитарного реагирования, и несмотря на ежегодные обращения с просьбой об оказании донорской помощи, правительство Таджикистана, агентства ООН и международное сообщество не смогли быстро и эффективно среагировать на гуманитарные вызовы, выразившиеся в форме компаундных угроз энергетической и продовольственной безопасности. Эти проблемы еще более обострились глобальными тенденциями цен на продукты питания и энергоносители, а впоследствии – началом засухи в весенний и зимний периоды по всему региону. Засушливые условия, в свою очередь, обострили проблемы, связанные с низким уровнем воды в водохранилищах гидроэлектростанций, которые генерируют основной объем электроэнергии, потребляемый в Таджикистане и Кыргызской Республике, где генерирующие мощности были чрезмерно загружены в условиях исключительно высокого спроса на тепловую и электрическую энергию в зимний период.

График 1: Объемы воды в Токтогульском вдхр. (Кыргызстан)



2008 data, relative to monthly averages from 1991-2007. Source: SIC-ICWC, provided by Water Agency of Japan; UNDP calculations

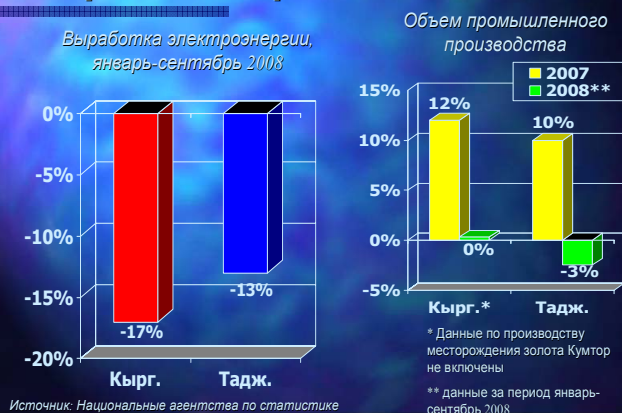
График 2: Объемы воды в Нурекском вдхр. (Таджикистан)



2008 data, relative to monthly averages from 1991-2007. Source: SIC-ICWC, provided by Water Agency of Japan; UNDP calculations

События, наблюдаемые во втором полугодии 2008 г., к сожалению, показали, что возможность повторения и распространения компаундного кризиса Таджикистана не была устранена. Работа над ОРР ЦА, в числе прочего, выявила следующие факты:

График 3: Производство электроэнергии, тенденции развития промышленности



Источник: Национальные агентства по статистике

* Данные по производству месторождения золота Кумтор не включены
** данные за период январь-сентябрь 2008

График 4: Снижение урожая пшеницы в 2008г. согласно прогноза



Прогнозы Министерства сельского хозяйства США на урожай пшеницы в 2008-09 гг., сравнительно с 2007-2008 гг.
Источники: <http://www.pasad.fas.usda.gov>

- Что произойдет, если засуха будет продолжительной?
- Таджикистан – особо уязвим
- Некоторые хорошие новости:
 - Туркменистан, Узбекистан:
 - Сильные внешнеэкономические позиции
 - Могут импортировать столько, сколько необходимо
 - Мировые цены на пшеницу падают
 - Урожай зерновых в 2008-09гг. в Казахстане, России, Украине выглядит лучше, чем в 2007 – 08 гг.

Необеспеченность водой, энергией и продовольствием остается существенной проблемой в Таджикистане и становится серьезной проблемой в Кыргызской Республике. В частности:

- Уровни воды в Токтогульском (Кыргызская Республика) и Нурекском (Таджикистан) водохранилищах оставались намного ниже исторически низких уровней в течение всего 2008 г. (см. Графики 1 и 2 выше). Уровни воды в бассейне реки Сырдарья особенно низкие, что негативно сказывается на уровнях воды в Чардаринском (Казахстан) и Кайракумском (Таджикистан) водохранилищах, а также в Токтогульском водохранилище.¹
- Такие низкие уровни воды привели к сокращению объемов выработки электроэнергии и промышленного производства в 2008 г. Это больше всего заметно в Таджикистане, где объемы выработки электроэнергии и промышленного производства в течение первых трех кварталов 2008 г. снизились на 13% и 2,5% соответственно по сравнению с тем же периодом 2007 г. (см. Графики 3 и 4 выше).² В обеих странах потребители электроэнергии страдают от плановых и внеплановых отключений подачи электроэнергии. Тарифы на электроэнергию и воду для домохозяйств и других потребителей либо были резко повышены, либо будут повышены в ближайшие 12-24 месяцев.³ Несмотря на усилия по сокращению и рационализации спроса на электроэнергию, существуют реальные угрозы, что уровни воды в Токтогульском и Нурекском водохранилищах упадут до своих «мертвых уровней» еще до окончания зимы, что лишит миллионы людей в Кыргызской Республике и Таджикистане тепла и электроэнергии.
- Резкий скачок цен на продовольствие в течение 2007-2008 гг. обострила проблемы, связанные с обеспечением продовольственной безопасности во всем регионе. Совместная *Оценка продовольственной безопасности*, выполненная в первой половине 2008 г. ФАО, Всемирной продовольственной программой и ЮНИСЕФ, пришла к заключению, что около 2,2 млн. человек в Таджикистане страдают от проблемы необеспеченности продуктами питания; из них 800.000 испытывают острую нехватку продуктов питания и нуждаются в незамедлительной помощи. В Кыргызской Республике в *Плане реагирования в зимний период*, разработанном правительством и представительством ООН, установлено, что около 1 млн. человек уязвимы к высоким ценам на продовольствие и энергию.

¹ Также растет обеспокоенность по поводу возможного сокращения генерирующих мощностей этих электростанций из-за низкого уровня и малых объемов воды. Например, согласно документам, представленным правительством Таджикистана, гидрогенераторные установки на Нурекской ГЭС эксплуатируются уже более 35 лет и является в значительной степени изношенным (*План действий по смягчению чрезвычайных ситуаций в энергетическом секторе*, 9 февраля 2008 г.). По сообщениям прессы, одна из турбин Нурекской ГЭС проваливается в водохранилище.

² В Кыргызской Республике сообщается об еще более резком снижении (16,5%) объемов производства электроэнергии в течение первых трех кварталов 2008 г. Однако высокие цены на золото несомненно способствовали увеличению объемов промышленного производства и росту ВВП на 8,6% и 6,6% соответственно в течение этого периода. Валовая добавленная стоимость в сельском хозяйстве и лесной промышленности увеличилась на 2,2%, несмотря на засуху; очевидно, увеличение площади обрабатываемых компенсировало снижение урожайности.

³ В Таджикистане тарифы на электроэнергию для домохозяйств повысились на 20% в январе 2008 г.; ожидается, что тарифы будут повышены еще на 50% к 2010 г.



- Засушливые условия были особенно суровыми в южных регионах Центральной Азии (включая Афганистан), Ферганской долине и в дельте Аральского моря. В результате, Министерство сельского хозяйства США прогнозирует 25% спад урожая пшеницы в 2008-2009 гг. в Таджикистане и Туркменистане; 3% спад прогнозируется для Узбекистана. Если это так, то эти прогнозы предполагают, что самое худшее с точки зрения продовольственной безопасности еще впереди. Более того, согласно сообщениям международной прессы, в начале ноября в Ашгабате и других городах Туркменистана жители испытывали дефицит хлеба.

Растущие макроэкономические риски: Несмотря на то, что ВВП продолжал расти в течение первого полугодия 2008 г., темпы инфляции в Таджикистане и Кыргызской Республике также ускорились (см. График 5). То же самое можно сказать про Казахстан, где резко замедлился экономический рост, поскольку стали ощущаться результаты воздействия глобального финансового кризиса. Объем денежных переводов из Казахстана начал снижаться (см. График 6).

К счастью, есть и хорошие новости. Объемы денежных переводов из Российской Федерации в другие страны СНГ значительно выросли в первой половине 2008 г., что компенсировало воздействие от снижения объемов денежных переводов из Казахстана и амортизировало воздействие от возможного замедления роста российской экономики в конце 2008 г. и в 2009 г. вследствие глобального финансового кризиса. Продолжающийся приток значительных объемов денежных переводов оказал поддержку бюджетам домохозяйств, строительству и росту ВВП в первой половине 2008 г., и, как ни удивительно, значительному росту сельскохозяйственного производства (см. Графики 7 и 8). Мировые цены на продовольствие и энергоносители резко упали со своих пиковых значений середины 2008 г.; небывалые урожаи в России и Украине должны в некоторой степени смягчить региональное давление на цены на продовольствие. Казахстан, Туркменистан и Узбекистан готовятся получить большое положительное сальдо текущего платежного баланса по итогам 2008 г.; правительства в этих странах не должны испытывать затруднения в импорте дополнительных объемов продовольствия, если возникнет такая необходимость. В центр внимания возвращается региональное сотрудничество: главы стран Центральной Азии использовали октябрьский саммит СНГ в Бишкеке для заявления о расширенной программе регионального сотрудничества, где особое внимание уделено «оказанию поддержки

гидроэнергетике, поставке топливных ресурсов, накоплению воды в Токтогульском и Нурекском водохранилищах».



С другой стороны, эти тенденции могут не принести незамедлительного облегчения домохозяйствам в Центральной Азии, находящимся в затруднительном положении. Во-первых, слабо развитая инфраструктура транспорта и торговли в Центральной Азии может лишить определенные регионы доступа к продуктам питания, топливу и другим критически важным товарам и услугам, даже если имеются их большие запасы в центральных резервах. И если снижающиеся цены на нефть могут сократить платежный баланс Казахстана, цены, которые Таджикистан и Кыргызская Республика платят за газ, импортируемый из других стран Центральной Азии, скорее всего повысятся, так как Газпром пообещал платить центрально-азиатским экспортерам «европейские цены» за газ, транспортируемый на запад через трубопроводную систему России. Таким же образом, региональное воздействие от разворачивающегося мирового финансового кризиса может лишить многие таджикские, кыргызские и узбекские домохозяйства доходов от денежных переводов, от которых зависит их уровень жизни. И каким бы многообещающим ни казалось октябрьское Бишкекское соглашение о региональном сотрудничестве, постсоветская история Центральной Азии изобилует десятками таких (в большей степени нереализованных) соглашений.

Тем не менее, если будут усиливаться проблемы нехватки воды, энергии и продовольствия, они непременно трансформируются в общую макроэкономическую нестабильность, либо в Таджикистане и Кыргызской Республике, или в других странах Центральной Азии. Пока не ясно, сохранятся ли такие благоприятные тенденции, особенно в свете разворачивающегося мирового финансового кризиса и возможного воздействия от засушливого периода на урожай озимой пшеницы 2008-2009 гг.

Правительственные меры реагирования

При поддержке со стороны международного сообщества правительства Таджикистана и Кыргызской Республики разработали и приняли программы реагирования на эти угрозы. В Таджикистане реализация *Плана действий по смягчению чрезвычайной ситуации в энергетическом секторе* началась в феврале, и особое внимание в нем уделяется мерам по сокращению потребления энергии, ремонту поврежденной инфраструктуры, пополнению

запасов топлива для электростанций и увеличению объемов импорта электроэнергии и газа из соседних стран. Затем в мае 2008 г. был принят *План действий по обеспечению бесперебойной и эффективной работы в осенне-зимний период 2008-2009 гг.*, который ставит своей целью обеспечение комплексных мер реагирования на проблемы и вызовы страны, связанные с энергией, продовольствием и водой (и санитарией). В Кыргызской Республике власти страны в мае 2008 г. приняли *План действий по преодолению энергетического кризиса*; после него в октябре 2008 г. был принят *План реагирования в зимний период*.

В обеих странах такие меры реагирования были вызваны в основном напряженностью в энергетическом секторе, где плановые (в частности, посредством сброса нагрузки) и внеплановые сокращения объемов подачи электроэнергии становятся все в большей степени обычной практикой. В частности:

- В Кыргызстане плановые отключения электроэнергии были введены в марте 2008 г., отменены в середине июня, в затем вновь введены в августе, когда стало очевидным, что объемы воды на Токтогульской плотине не будут восстановлены до запланированных уровней до конца лета. 7 октября было объявлено, что время отключения электроэнергии будет увеличено до 12 часов в день в большинстве областей. В Баткенской области электричество будет подаваться всего девять часов в день; в Бишкеке гарантируется подача электроэнергии в течение лишь 14 часов в день. Дальнейшие сокращения объемов энергопотребления ожидаются от закрытия с 25 декабря 2008 г. по 1 марта 2009 г. школ, использующих электроэнергия для отопления; в новых школах будут установлены отопительные системы, работающие на угле. Генерирующая мощность Бишкекской ТЭЦ будет увеличена посредством модернизации; был закуплен дополнительный объем топлива благодаря гранту Всемирного банка в размере 5 млн. долларов США для оказания помощи в чрезвычайной ситуации в энергетическом секторе.
- Во всех областях Таджикистана, за исключением Душанбе, домохозяйства получают электроэнергию (подаваемую компанией Барки Точик, монопольным поставщиком электроэнергии) только с 3.30 до 7.30 и с 17.30 до 20.00 каждый день. Доступ к электроэнергии еще больше сокращен для других потребителей (коммерческие структуры, школы, больницы, если только у них нет собственных генераторов). И это несмотря на введение дополнительной генерирующей мощности на Сангтудинской ГЭС, которая вступила в строй в ноябре. В дополнение к увеличению запасов продовольствия для медицинских учреждений, детских садов, домов для пенсионеров и детских домов, меры реагирования таджикского правительства были направлены на ремонт оросительных систем, дренажных систем и насосных станций.⁴ Были заключены контракты на поставку дополнительных объемов газа (из Туркменистана и Узбекистана) и электроэнергии (из Туркменистана).
- В более долгосрочной перспективе обе страны ожидают значительного увеличения дополнительных генерирующих мощностей, как гидроэлектростанций, так и электростанций, работающих на ископаемом топливе. Программа, принятая в Таджикистане в феврале 2008 г., предусматривает модернизацию Нурекской ГЭС и газораспределительной системы страны. Эти меры приведут к повышению

⁴ Несмотря на резкое снижение в последнее десятилетие, на долю сельского хозяйства в 2007 г. все еще приходилось 19% потребления электроэнергии в Таджикистане, что связано с важностью использования электрических насосов для орошения.

производительности (или сокращению потерь) на 15% на ГЭС и на 19% в газораспределительной системе. Аналогично Таджикистану Кыргызская Республика придает особое значение завершению Камбаратинской ГЭС и Нарынского каскада, а также мерам по сокращению потерь в системе.⁵

Таблица 1— Уроки, извлеченные из компаундного кризиса 2008 г. в Таджикистане: защита и уязвимость			
Вопросы; группы респондентов	Ответ		Размер выборки
	Нет	Да	
Домохозяйства			
Имеет ли ваша семья в наличии достаточное количество топлива для зимних месяцев?	69%	31%	845
- Если нет, уверена ли ваша семья, что сможет купить достаточное количество топлива на зиму?	95%	5%	548
Медицинские учреждения			
Подавалась ли электроэнергия в нормальных объемах в вашем учреждении в период с октября 2007 г. по март 2008 г.?	75%	25%	184
Имеется ли в вашем учреждении генератор?	63%	37%	184
Имеются ли в вашем учреждении печки или другие отопительные приборы?	68%	32%	184
Имеется ли в вашем учреждении функционирующая система водоснабжения?	45%	55%	184
- Если да, способна ли система водоснабжения подавать как минимум 60 литров воды на 1 пациента в день?	46%	54%	184
Реализуют ли ООН, ННО или другие агентства по развитию какие-либо проекты в вашем учреждении?	76%	24%	184
Школы			
Подается ли электроэнергия в вашу школу в период с октября по март.?	74%	26%	210
Имеются ли в вашей школе печки или другие отопительные приборы?	74%	26%	210
Имеется ли в вашей школе функционирующая система водоснабжения?	64%	36%	207
Реализуют ли ООН, ННО или другие агентства по развитию какие-либо проекты в вашей школе?	51%	49%	220
Системы водоснабжения			
Имеется ли в вашей общине должным образом функционирующие системы водоснабжения?	64%	36%	70
Сократилось ли количество воды в вашей общине в последние четыре месяца?	48%	52%	66
Беспокоит ли членов вашей общины качество потребляемой ими воды?	45%	55%	66

* Данные собраны в период 1-10 октября 2008 г. сотрудниками Проекта ПРООН по управлению рисками бедствия в Таджикистане.

Пока не ясна конечная эффективность этих мер. Как показано на Графиках 1 и 2 выше, меры по экономии электроэнергии, которые были приняты, не смогли вернуть уровни воды в Токтогульском и Нурекском водохранилищах на их исторические средние значения. Несмотря на то, что объемы импорта энергии превысили средние уровни, они не смогли компенсировать сокращение объемов местного производства электроэнергии. Сообщения в прессе в обеих странах изобилуют обвинениями в неспособности и коррупции; в Таджикистане поднимался вопрос о распределении электроэнергии алюминиевому заводу ТАЛКО (который потребляет до 45% всей электроэнергии в Таджикистане) и другим потребителям, особенно домохозяйствам.

⁵ Потери в энергетических сетях превышают 40%, причем 25% потерь приходится на коммерческие потери и кражи. В результате этого дефицит квази-фискального бюджета в энергетическом секторе по состоянию на конец 2006 г. составил 5,4% ВВП. Процент сбора оплаты по счетам за электроэнергию в 2006 г. составил всего 72,3%. (CDS, 2007: 24)

В обеих странах многое зависит от закупки дополнительных объемов импорта. Однако, поставка/транзит газа и электроэнергии через территорию Узбекистана могут стать жертвой вечных разногласий в отношении прежних долгов; согласно сообщениям прессы, задолженность таджикских импортеров газа перед УзТрансГазом увеличилась примерно до 4,5 млн. долларов США. В свою очередь, способность ТаджикГаза погасить эти обязательства ослаблена тем, что многие из его крупнейших клиентов сами имеют непогашенные задолженности за газ, который они потребили – основными такими клиентами является цементная промышленность (1,6 млн. долларов США) и производители электрической и тепловой энергии (1,5 млн. долларов США).⁶ Схожие проблемы явились причинами неспособности реализовать многие соглашения по региональному энергетическому сотрудничеству в прошлом; Бишкекское соглашение может так же стать жертвой таких напряженных отношений.

В свете критических неотложных потребностей, с которыми столкнулись эти страны, среднесрочный характер таких подходов становится понятен. Тем не менее, они рискуют отвлечь внимание от трех других важных императивов. Во-первых, как показывают данные в Таблице 1 выше, совершенно не ясно, что те, кто больше всех пострадал от компаундного кризиса прошлой зимой в Таджикистане, получили поддержку, в которой они нуждаются, чтобы предотвратить повторение проблем зимой 2008-2009 гг. «Масштабный» подход, акцентирующий внимание на расширение и ремонт генерирующих мощностей, систем электропередачи и распределения может отвлечь внимание от более прозаических, но в равной степени важных мер по обеспечению и оснащению школ и больниц генераторами и достаточным количеством топлива, чтобы пережить зиму.

Во-вторых, проблемы, которые сейчас обрушились на энергетические секторы обеих стран, являются следствием недостаточных инвестиций в течение десятилетий, а также неадекватности мер по реформированию и модернизации нормативно-правовой основы энергетического сектора. В производстве и распределении электроэнергии, газа и других источников энергии в регионе доминирует государственные монополии, чьи тарифы (для домохозяйств) зачастую устанавливаются ниже предельных издержек длительного периода, и которые используют свой контроль над сетями электропередачи (и другими объектами инфраструктуры), чтобы отбить охоту у конкурентов проникнуть на этот рынок. Потенциально конкурентная деятельность (например, выработка электроэнергии) должна быть отделена от деятельности с сильными характеристиками «естественной монополии» (например, передача электроэнергии по высоковольтным линиям передачи), чтобы усилить прозрачность в секторе, снизить административное бремя на ограниченный потенциал нормативной базы этих стран и привлечь частные инвестиции, необходимые для удовлетворения потребностей в капитале. Реформа нормативно-правовой базы особенно важна для сокращения потерь, повышения эффективности использования энергии и стимулирования развития альтернативных источников энергии.

В-третьих, засушливые условия, оказывающие воздействие на регион, ставят вопрос о том, не истощаются ли запасы воды в Центральной Азии. До настоящего времени преобладала «расхожая мудрость», которая заключалась в том, что распределение водных ресурсов региона гораздо важнее, чем их абсолютные уровни. Это особенно касается «расположенных выше по течению» Таджикистана и Кыргызской Республики, которые воспринимались как страны, обладающие безграничными запасами ледниковой воды.

⁶ Опрос в рамках ОРР ЦА в Душанбе, 28.10.08.

Однако, согласно отчету, выпущенному этой осенью Программой ООН по окружающей среде и Всемирной службой мониторинга ледников, площадь ледников в горах Тянь-Шаня сократилась на 25-35% в течение 20 века. С 1970-х годов значительно увеличилась скорость таяния льдов. Ускоренное таяние льдов может увеличить сток воды в бассейн Аральского моря сегодня, но за счет значительных и продолжительных дефицитов воды в регионе в будущем. Такой сценарий может означать конец перспективам гидроэнергетики Таджикистана и Кыргызской Республики, т.е. амбициям, которыми в значительной степени характеризуются стратегии развития этих стран. Это может также означать усиление в будущем зависимости от ископаемых видов топлива, что пойдет в разрез с важными задачами по смягчению изменения климата.

Меры реагирования международного сообщества

Таджикистан: Компаундный кризис Таджикистана зимой 2007-2008 гг. предлагает ряд уроков для того, чтобы международное сообщество могло усовершенствовать методы управления цепью событий и гуманитарными программами. Многие признают, что международное сообщество в Таджикистане не сразу поняло характер, масштаб и серьезность компаундного кризиса. Поскольку холодная погода является обычной для зимы, было сложно понять (или ожидать через механизмы раннего предупреждения) сложности социально-экономического воздействия кризиса. Агентства, присутствующие в Таджикистане, занимаются разработкой программ развития; немногие из них имеют опыт или организационную структуру, которые необходимы для оперативного переключения на разработку и реализацию операций по реагированию на чрезвычайные ситуации, особенно в условиях суровой зимы. Процесс достижения консенсуса о характере и степени кризиса отнял время и силы, как у международного сообщества, так и правительства, которое изначально опасалось, что признание существования компаундного кризиса может подчеркнуть его неспособность предоставлять базовые услуги.

Координация работы доноров является зачастую затруднительной, даже при нормальных (т.е. не чрезвычайных) обстоятельствах. Эти затруднения объясняются рядом факторов: различия в приоритетах доноров, различные структуры управления и системы для управления циклом проекта, методы бухучета и отчетности; необходимость пропаганды деятельности национальных доноров, чтобы оправдать бюджеты ОПР перед скептически настроенной публикой; преобладание связанной помощи; различные методы управления взаимными уступками между национальной сопричастностью и отчетностью доноров; и т.д. Проблемы координации донорской деятельности могут быть особенно затруднительными в обстоятельствах (таких как компаундный кризис Таджикистана), которые имеют как аспекты развития (например, неадекватная реформа энергетического сектора), так и гуманитарные аспекты (например, необходимость в мерах реагирования на угрожающие условия холодной зимы).

Для разрешения этих проблем были разработаны некоторые принципы и механизмы. Парижская декларация 2005 г. подчеркнула важность развития потенциала и национальную сопричастность, как основные принципы координации донорской деятельности. Такие инструменты, как Совместная стратегия помощи стране (JCSS, для доноров на национальном уровне) и Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития (UNDAF, которая стимулирует скоординированную разработку [и, следует надеяться, что и реализацию] программ ООН на национальном уровне), должны обеспечить большую

взаимосвязь и согласованность на местах. Рамочный документ Хиого (принятый после конференции в Кобе в 2005 г.) подчеркивает необходимость в устранении искусственных разобщающих барьеров между чрезвычайной/пост-кризисной/гуманитарной деятельностью с одной стороны, и программами долгосрочного развития с другой. Под руководством Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) агентства ООН, работающие в странах, пораженных кризисом, должны сами разбиться по тематическим «кластерам», которые отражают характер кризиса (например, «продовольственная безопасность»; «водоснабжение, санитария и здравоохранение»; «убежище»; «логистика»), а не по своим традиционным тематическим приоритетам «развития» (или дополнительно к ним).

События во время (и, в некотором отношении, со времени начала) компаундного кризиса Таджикистана зимой 2008 г. предполагают, что эффективность этих механизмов оставляет желать лучшего. Конкретные проблемы включали в себя следующее:

- Сложности в согласовании традиционного «кластерного» организационного подхода ООН к мерам реагирования на чрезвычайные ситуации со структурами ранее существовавшей Группы координации и быстрой оценки чрезвычайной ситуации (REACT), участниками которой были представители как доноров, так и правительственных органов;
- Относительно незначительное присутствие ООН в Таджикистане (особенно с точки зрения опыта предотвращения кризиса), а также ограниченная поддержка (с точки зрения ресурсов), которая могла бы предоставляться страновой группе ООН региональным офисом УКГВ в Алматы;
- Финансовые и административные сложности, связанные с:
 - определением соответствующих внутренних механизмов ООН и источников финансовых средств для финансирования «расширения масштабов», что необходимо для реагирования на чрезвычайные ситуации; и
 - адаптацией деловой практики ООН к необходимости использования прежних накопленных чрезвычайных запасов (что ведет к задержке в получении доступа к этим запасам или невозможности получения такого доступа);
- Незаинтересованность доноров оказывать поддержку программам готовности к стихийным бедствиям, планирования действий в чрезвычайных ситуациях, или восстановительным работам, несмотря на то, что:
 - проекты в этих регионах могли бы создать естественный мост между программами «развития» и «гуманитарной помощи»; и
 - отсутствие заинтересованности в инвестировании программ предотвращения кризиса может привести к намного большим пост-кризисным издержкам по неизбежному реагированию и ликвидации последствий;
- Тот факт, что Всемирный банк и некоторые другие крупные доноры/партнеры не в полной мере участвовали в усилиях ООН по координации мер реагирования, несмотря на общее участие в стратегии JCSS.

Обращение за срочной помощью, которое было сделано в середине февраля 2008 г., стало основным инструментом для повышения уровня международной осведомленности о кризисе и мобилизации ресурсов для реагирования. В этом обращении, которое охватывало шестимесячный период, запрашивалось примерно 26 млн. долларов США. В конечном счете было мобилизовано около 14 млн. долларов США (60% запрошенной суммы) посредством этого механизма; еще 21 млн. долларов были предоставлены другими донорами вне рамок такого обращения за срочной помощью.⁷ Некоторые аспекты, которые были включены в это обращение (водоснабжение, санитария и здравоохранение; образование и убежище), не получили значительных финансовых средств. Возможно, это было вызвано затруднениями, которые испытывали некоторые агентства ООН, при перегруппировании цепи деятельности по оказанию помощи развитию и гуманитарной помощи в своих кластерных областях.

После обращения за срочной помощью в феврале 2008 г. для Таджикистана последовала разработка и представление пересмотренного обращения (в мае), а затем обращение за помощью для обеспечения продовольственной безопасности (в октябре). Все три обращения не получили полного финансирования; и только обращение за помощью в обеспечении продовольственной безопасности, вероятно, эффективно интегрировало подходы «развития» и «гуманитарной помощи». Таким же образом, текущий процесс реализации UNDAF в Таджикистане и работа в рамках стратегии JCSS, а также в рамках правительственной стратегии национального развития лишь в общих чертах согласуются с уроками, извлеченными из компаундного кризиса прошлой зимы.

Кыргызстан: Так же, как в Таджикистане, Всемирный банк в Кыргызской Республике предоставляет грант в размере 5 млн. долларов США для финансирования аварийного ремонта Бишкекской ТЭЦ и закупки для него топлива. Всемирный банк также предоставил чрезвычайный грант для финансирования закупки семян и удобрений. Агентство международного развития США (USAID) и другие двусторонние доноры также были активны в этом регионе. В середине октября постоянный координатор ООН инициировал комплексный план работ по реагированию на чрезвычайные ситуации в зимний период, который во многих отношениях является скорее обращением с просьбой о финансировании конкретных проектов, чем в чистом виде классический план работ в чрезвычайных обстоятельствах. Этот *План реагирования в зимний период* запрашивает примерно 11 млн. долларов США «помощи от семи агентств ООН и девяти ННО для правительства Кыргызстана для удовлетворения потребностей 250.000 наиболее уязвимых людей, а также для принятия мер по обеспечению готовности с целью непрерывного предоставления основных услуг». *План* в настоящее время находится на стадии корректировки с той целью, чтобы отразить результаты быстрой оценки продовольственной безопасности, проводимой Мировой продовольственной программой. В рамках данной оценки было обнаружено, что 1,8 миллионов людей страдает от хронического отсутствия продовольственной безопасности, из которых более одного миллиона находятся в особо суровых условиях и нуждаются в неотложной помощи.

Несмотря на то, что *План реагирования в зимний период* имеет ряд схожих черт с планами реагирования, разработанными в Таджикистане ранее в этом году (например, кластерный подход – «здравоохранение», «водоснабжение и санитария» и «убежище»), он

⁷ Например, весной 2008 г. Всемирный банк одобрил два чрезвычайных проекта: один в энергетическом секторе (6,5 млн. долларов США), другой для обеспечения продовольственной безопасности и импорта семян (5 млн. долларов США).

также отражает усилия по использованию соответствующих уроков, извлеченных из таджикского опыта. В частности, план ставит целью связать (потенциальные) краткосрочные гуманитарные мероприятия со среднесрочными и долгосрочными потребностями развития. Перспективы согласования *Плана реагирования в зимний период* с текущими UNDAF, JCSS и документами стратегии странового развития также являются, по всей видимости, более благоприятными, чем в случае с Таджикистаном.⁸ Несмотря на то, что план действий в чрезвычайных ситуациях с зимний период для Кыргызстана остается с большой степени недофинансированным, это, вероятно, можно отнести за счет его зарождающегося статуса.

Предварительные выводы

Вышеизложенный анализ позволяет сделать следующие выводы:

- В настоящее время в Центральной Азии усиливается проблема обеспечения водной, энергетической и продовольственной безопасности. Однако, эти проблемы еще не преобразовались в общую макроэкономическую нестабильность в Таджикистане и Кыргызской Республике, а также не привели к распространению напряженности в других странах Центральной Азии. Пока не ясно, сохранятся ли такие благоприятные тенденции, особенно в свете разворачивающегося мирового финансового кризиса и возможного воздействия сокращения объемов производства электроэнергии на объемы промышленного производства и воздействия засушливого периода на урожай озимой пшеницы 2008-2009 гг.
- Поэтому меры реагирования на компаундный кризис были должным образом сконцентрированы в Таджикистане и, все в большей степени, в Кыргызской Республике. Был достигнут важный прогресс в контексте этих национальных мер реагирования, особенно с точки зрения реабилитации и расширения электрогенерирующих мощностей. Однако, существуют очевидные причины для беспокойства в отношении таких мер реагирования в свете продолжающегося снижения объемов производства электроэнергии, а также указаний на то, что меры реагирования, реализованные в Таджикистане, должны еще в полной мере «просочиться» до школ, больниц и систем водоснабжения.
- В то время как краткосрочные программы необходимы для предоставления помощи наиболее уязвимым группам в зимний период, решения по реагированию на кризис должны формулироваться, принимая во внимание более долгосрочное программирование в целях развития. Возможности для более тесного согласования процессов UNDAF, JCSS, CDS/NDS должны быть более пристально изучены правительствами и донорами, особенно с точки зрения их связи между (потенциальными) гуманитарными мероприятиями и деятельности в целях развития, а именно по следующим направлениям:
 - Упорядочить в регионе программирование в области энергетики и защиты окружающей среды с последствиями компаундного кризиса (как это делается Всемирным Банком, Азиатским банком развития, ПРООН и др.), в частности

⁸ Поскольку текущая программа UNDAF охватывает период 2005-2010 гг., работа начнется в 2009 г. над последующей программой. Таким же образом, срок действия стратегии JCSS истекает в 2010 г., тогда как текущая CDS охватывает период 2009-2011 гг..

относительно повышения эффективности использования водных и энергетических ресурсов, а также более активное продвижение производства и потребления возобновляемых источников энергии;

- При долгосрочном программировании в области развития сельских регионов особое значение уделить повышению производственных активов сельских семей (напр. животноводство), не исключая продовольственную или денежную поддержку уязвимым домашним хозяйствам, переживающих трудные зимние условия.
- Агентства развития, действующие в Центральной Азии, должны увеличить свои людские ресурсы и другой потенциал для того, чтобы заниматься программами предупреждения стихийных бедствий, либо на постоянной основе, либо при пиковых нагрузках. В частности, в регионе отсутствуют профессиональные знания и опыт в области водоснабжения и санитарии, решение ПРООН создать субрегиональный офис в Алматы и перевести туда персонал из Бюро по предотвращению кризиса и ликвидации его последствий, должно по возможности получить поддержку и найти последователей в лице других организаций.
- Несмотря на то, что важные элементы мер реагирования на зарождающийся компаундный кризис должны иметь национальный характер, региональный фокус, представленный работой ОРР ЦА, должен сохраняться для того, чтобы, *в числе прочего*, обеспечить непрерывный мониторинг рисков, особенно потому, что они относятся к международным связям в таких областях, как денежные переводы, уровни воды в водохранилищах ГЭС регионального значения и возможные воздействия мирового финансового кризиса.

Следующий график работ предусмотрен для окончательного завершения ОРР ЦА и последующих мероприятий:

- Середина ноября: презентация детального первого проекта документа;
- Середина ноября – начало декабря: консультации с региональными и национальными партнерами (включая правительства);
- Декабрь: окончательная доработка ОРР ЦА;
- Январь 2009 г.: формальный выпуск оценки, в которой особое внимание уделяется следующему:
 - Повышение уровня осведомленности среди лиц, ответственных за выработку политики, и доноров о степени и серьезности явления компаундного кризиса в Центральной Азии; и
 - Мобилизацию ресурсов для поддержки обращений, получивших недостаточное финансирование или не получивших финансирования в Таджикистане и Кыргызской Республике.