

Разумный спрос, надежное предложение: будущее водной и экологической информации в Центральной Азии

Аналитическая записка

Николай Денисов, Zoï environment network и Бу Либерт, ЕЭК ООН, 1 декабря 2011 г.

Цель этой записки [обоснование]

Достоверная информация об окружающей среде и, в особенности, о водных ресурсах необходима для будущего Центральной Азии. Проблем, связанных с наличием и доступностью такой информации для принятия решений и для широкой общественности, множество:

- в целом потенциал региона в отношении сбора, управления и поддержания качества такой информации остается невысоким, сети мониторинга все еще недостаточно развиты, а некоторых случаях их состояние ухудшается;
- сохраняются сложности с регулярным обменом информацией внутри стран и между ними из-за недостаточной готовности к нему и политической воли, а также скромного финансирования организаций, занимающихся сбором данных;
- на региональном уровне трудно – часто почти невозможно – найти источники информации, которые бы воспринимались как политически нейтральные (беспристрастные);
- в недостаточной степени развиты публикация и распространение информации в виде, понятном лицам, принимающим решения;
- региональная политика недостаточно выражена и лица, принимающие решения регионального уровня, как правило, слабо формируют спрос на информацию вне установившегося традиционного подхода;
- в свою очередь, поставщики информации не ведут активного поиска пользователей вне своей традиционной сферы ответственности, отсутствует установившаяся культура предоставления информационных услуг другим ведомствам и организациям, бизнесу, широкой общественности;
- недостаточна координация деятельности международных и донорских организаций в этой области.

Авторы представляют организации, работающие в области информационного обеспечения в области водных ресурсов и окружающей среды и в течение ряда лет занятые решением некоторых из вышеупомянутых проблем совместно с SDC (Швейцария), НИЦ МКБК (Ташкент) и другими организациями в Центральной Азии. Хотя с начала 2000-х годов в этом отношении был достигнут значительный прогресс и появившаяся в результате «Региональная информационная база водного сектора Центральной Азии (CAREWIB)» с интернет-порталом представляют собой остающийся уникальным для Центральной Азии опыт регионального процесса и информационного ресурса, все еще остаются проблемы и система далека от идеальной. В то же время очевидной и жизнеспособной альтернативы ей пока не существует, несмотря на значительное количество имеющихся на сегодня информационных ресурсов по окружающей среде Центральной Азии; множество усилий, приложенных в этом направлении с середины 1990-х (начиная, в том числе, с проектов в рамках первой Программы бассейна Аральского моря) не дали удачных подходов для разрешения ситуации во всей ее многогранности.

В то время как с практической точки зрения несложно определить основные потребности и конкретные шаги по дальнейшему развитию региональной информационной системы,

связанные с этим финансовые и политические проблемы остаются реальностью. Их решение – основное условие дальнейшего развития, в том числе в направлении, предложенном авторами. Поэтому перед разработкой детального плана дальнейших совместных действий необходимо договориться об их основных параметрах.

Задача этого анализа – предложить принципиальную концепцию, учитывающую как потребности в информации в регионе, так и существующие возможности. При согласии с предложенной концепцией в целом для проработки ее деталей понадобится выполнить значительный объем дополнительных работ.

Что предлагается? [видение = конечный результат]

Предлагаемое нами видение будущего водной и экологической информации в регионе:

- полноценная система сбора данных о водных ресурсах и окружающей среде как в отдельных странах, так и в регионе в целом;
- хорошо организованная система управления, обмена и передача сравнимой информации между странами и в региональном масштабе;
- систематическое распространение интегрированной информации стратегического уровня и ее использование для разработки и обсуждения водохозяйственной и экологической политики в Центральной Азии

Как достичь поставленных целей? [проблемы и решения]

На практике мы предлагаем странам Центральной Азии, региональным, международным и донорским организациям ряд координированных действий, направленных на укрепление оси «национальные данные – региональная информация» путем создания:

- потенциала для регулярной передаче интегрированной информации о водных ресурсах и окружающей среде лицам, принимающим решения, и общественности;
- регионального потенциала для обобщения водноэкологической информации, поступающей от стран, и управлению ею;
- потенциала стран в отношении сбора и совместного использования собственных данных.

Некоторые из предлагаемых решений могут показаться слишком простыми, однако мы считаем, что на данном этапе именно такие решения, сосредоточенные на организационной стороне вопроса, могут быть в регионе более эффективными и актуальными для лиц, принимающих решения, и донорских организаций, чем сложные технологические системы, мешающие сконцентрироваться на действительно сложных проблемах. В данной дискуссии и последующем развитии мы предлагаем пока сосредоточиться на собственно водных ресурсах и связанных с ними экосистемах, постепенно интегрируя в процесс другие «классические» вопросы окружающей среды и устойчивого развития, как, например, землепользование и земельные ресурсы.

Двумя основными условиями движения в предлагаемом направлении являются:

- тесное сотрудничество между существующими и новыми инициативами и процессами в Центральной Азии, включая работу SDC (CAREWIB, РФЦ), GIZ, EC (в

частности, EURECA и SEIS), UNRCCA, Всемирного банка, инициативы «Окружающая среда и безопасность» и FFEM. При планировании новых проектов, затрагивающих информационные вопросы, должен учитываться их возможный вклад в совершенствование управления и использования информационных ресурсов и систем на разных уровнях;

- принципиальное согласие стран, национальных и региональных организаций с предложенным здесь видением, а также возможность решения политических вопросов, касающиеся доступности информации и обмена ею.

Информация для выработки политики

Для проектирования информационной системы, отвечающей потребностям пользователей, необходимо определить круг этих пользователей, изучить и, возможно, обучить их. После этого информационную цепочку можно построить, отталкиваясь от конечных потребностей. Однако и без подробного анализа понятно, что политиков и рядовых потребителей регионального уровня – в той мере, в которой они существуют – в первую очередь интересуют не сырые данные, а обобщенная информация. Поэтому подготовка, представление и распространение такой информации – чрезвычайно важная задача. В то же время политические противоречия и интересы в регионе очень усложняют процесс регионального анализа, что делает представление и распространение соответствующей информации непростой и политизированной задачей.

Пользователи национального уровня различны и имеют разнообразные потребности. Местным пользователям зачастую нужна оперативная информация (собственно, данные), которую невозможно предоставить на региональном уровне.

Наш подход предполагает достижение политического консенсуса при поддержке правительств стран Центральной Азии для регулярной подготовки и публикации информации верхнего (стратегического) уровня для постоянного наблюдения за крупными тенденциями и проблемами в регионе. Для этого должно быть налажено и стабильное поступление надежных и достоверных данных как из стран региона, так и из-за его пределов (например, данных дистанционного зондирования). Организации такого процесса могут способствовать переговоры UNRCCA с правительствами стран Центральной Азии и Афганистана о сборе и распространении водноресурсной информации. МФСА также должен занять в этом процессе важное место и быть в полной мере вовлечен в него; результаты работы могут стать важным вкладом в третью Программу бассейна Аральского моря.

Практически предлагаемая UNRCCA модель «информационного бюллетеня» может быть использована в качестве инструмента для рационализации и регуляризации распространения стратегической информации в регионе, впоследствии укрепленного за счет построения цепочки производства простой, понятной и при этом достоверной визуальной информационной продукции. Как конкретно будет строиться такая цепочка и кто будет играть в ней какую роль, еще предстоит определить. Затраты на такую программу могут составить порядка 300,000-500,000 евро в год, включая координацию, анализ, производство и публикацию информационной продукции, встречи участников и пользователей и пропагандистскую работу.

Региональный синтез и управление информацией

Любую информацию нужно где-то хранить и обрабатывать – региону необходим механизм превращения национальных потоков данных в сравнимую информацию, которую можно использовать для анализа. При этом полученная информация должна быть непредвзятой, в чем не должно быть сомнений. Последнее в Центральной Азии сегодня – особенно

чувствительный вопрос, который может быть решен за счет надежного контроля со стороны «производителей» стратегической информации верхнего уровня. В регионе также необходимы мощности для предоставления доступа к различным аспектам регионально обобщенной информации широкому кругу внешних пользователей, что требует интеграции баз данных, организации доступа в интернете, в том числе на основе геоинформационных технологий, а также определенного аналитического потенциала (ср., например, платформу Eye on Earth). В долгосрочной перспективе должна быть налажена связь с поставщиками данных (национальными организациями и потоками данных – см. ниже), при отсутствии или слабости которой понадобятся запасные временные решения (например, как система «национальных корреспондентов» в CAREWIB, но с более прочной институциональной базой и финансированием). Также должно быть налажено взаимодействие с другими держателями и поставщиками данных и инициативами в регионе (например, CAREWIB, деятельность GIZ и FFEM на двусторонней основе).

Для решения этих задач предлагается построение партнерских отношений с эффективно работающей организацией (организациями) в регионе при тщательном контроле качества и результатов со стороны беспристрастного политического института (процесса). Последний должен также обеспечить регулярное поступление необходимых данных на основе соглашения со странами и организациями-поставщиками и необходимую политическую поддержку. Организации, ведущие региональную информационную систему, должны быть обеспечены адекватным финансированием, а их обязанности по управлению системой и у условия доступа к ней пользователей должны быть четко определены. Обязательным условием должен стать открытый доступ к информации, хотя определенное внимание придется уделить вопросам «наследия» прошлой деятельности в этой области, равно как и ограничениям, налагаемым поставщиками данных, – что опять же потребует политических решений (с этим связан и вопрос усиливающейся коммерциализации гидрометеорологических данных: странам может потребоваться на высоком уровне принять решения о свободном доступе к ключевым видам информации, собираемой гидрометеорологическими службами).

Текущие затраты на такую работу в региональном масштабе на базе уже существующих организаций можно оценить в 200,000–400,000 евро в год, включая деятельность сети «национальных корреспондентов». Дополнительно понадобится 100,000–200,000 евро в год для обеспечения международного надзора и координации.

Страновые данные

На уровне стран необходимо обеспечить а) сбор данных как таковых; б) их надлежащее качество; а также в) их доступность для использования и обмена на региональном уровне. В дополнение было бы полезно обеспечить полную доступность данных в пределах самих стран. Для более эффективного использования ресурсов стоит усилить координацию программ наблюдений, проводимых гидрометеорологическими службами и водохозяйственными органами.

Постепенное внедрение Совместной системы экологической информации (SEIS) Европейского Союза с большой вероятностью подтолкнет информационные системы стран в этих направлениях. Определение водных ресурсов как приоритетной темы на начальных этапах внедрения системы в Центральной Азии поможет рационализации информационных потоков и оснащению стран современными и совместимыми инструментами для предоставления данных в этой области. В зависимости от имеющихся ресурсов и приоритетов доноров более глубокая работа в рамках SEIS может проводиться в странах с наибольшими организационными и технологическими проблемами и потребностями (например, в Кыргызстане и Таджикистане).

Внедрение SEIS будет стимулировать доступность ключевых данных (в противоположность вышеупомянутому движению гидрометеорологических служб и ряда

организаций-доноров в сторону стимулирования платных информационных услуг). Крайне важно также, чтобы эта деятельность была привязана к потребностям не только стран, но и водных бассейнов. Принципиальная доступность национальных данных для общественности региона и региональной информационной системы (систем – см. выше) должна быть одним из условий поддержки SEIS со стороны ЕС и других организаций. В этом случае параллельно будут ставиться и решаться вопросы доступа к тем же данным для пользователей (как юридических, так и физических лиц) внутри стран. Вероятнее всего, на уровне стран самым сложным станет именно проблема доступа к данным в контексте финансовых (и правовых) аспектов их регулярного сбора и обработки.

Стоимость национальных компонентов SEIS может быть относительно большой, внешнюю поддержку можно будет полностью свернуть только при достаточном экономическом развитии стран Центральной Азии в двадцати-тридцатилетней перспективе. Первоначальные затраты на ограниченные конкретные мероприятия по рационализации потоков водной информации могут составить 100,000-300,000 евро в год на страну (не считая Афганистана, где необходим особый подход).

Что дальше? [практические шаги]

- Принципиальное согласие стран Центральной Азии, региональных и донорских организаций о приемлемости данного подхода в целом и о наличии соответствующих финансовых и организационных ресурсов.
- Принципиальная договоренность об основных участниках процесса и о распределении задач (региональный – национальный – международный уровни), формирование группы для проработки деталей дальнейшей работы.
- Разработка подробного плана и его финансовая оценка путем дополнительных консультаций с основными участниками процесса (см. выше) и организациями-донорами (выразившими интерес к участию в процессе); по сути речь идет о технико-экономическом обосновании продолжительностью около одного года, проведение которого потребует отдельного финансирования.
- Разработка конкретных механизмов финансирования и реализации процесса, включая обсуждения его финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе.
- Реализация.

Реализация этой концепции потребует значительной гибкости партнеров и стабильности финансирования как минимум в течении пяти – десяти лет.

Цена вопроса [примерные цифры]

Компонент	млн евро в год	млн евро в первые 5 лет
Региональный анализ и информирование	0.3 - 0.5	1.5 - 2.5
Региональная информационная система	0.3 - 0.6	1.5 - 3.0
Информационные системы стран	0.5 - 1.5	2.5 - 7.5
ИТОГО	1-2.5 млн евро в год	5-13 млн евро в первые 5 лет