



В ожидании БУРИ

Для такого уязвимого региона, как Карибский бассейн, повышение устойчивости является вопросом выживания

Инджи Откер и Кришна Шринивасан

Страны Карибского бассейна, помимо их пленяющей воображение природы, объединяет еще одна особенность: подверженность частым и разрушительным природным катаклизмам. Многие из них входят в перечень 25 наиболее уязвимых стран мира исходя из числа стихийных бедствий на душу населения или единицу площади. Два урагана 5-й категории — «Ирма» и «Мария», — которые обрушились на Карибский регион в сентябре 2017 года, относятся к череде недавних тропических штормов, принесших катастрофические последствия для региона, включая массовую гибель людей и масштабные разрушения на всей территории, начиная от островов Теркс и Кайкос и заканчивая Доминикой.

Стихийные бедствия сопряжены с огромными экономическими и человеческими издержками: они несут губительные последствия с точки зрения перспектив для роста и истощают бюджетные резервы. Колоссальные затраты на восстановление после таких катастроф покрываются за счет скудных бюджетов на здравоохранение, образование и социальное обеспечение. При этом по мере изменения климата масштаб таких угроз будет только расти. Страны могут принимать меры политики для уменьшения человеческих и экономических издержек в результате стихийных бедствий и повышения устойчивости к будущим шокам путем обеспечения более эффективной подготовки и мер реагирования.

Высокая степень уязвимости

С 1950 года в разных частях света на малые государства — то есть на развивающиеся страны с населением менее 1,5 млн человек — обрушилось 511 стихийных бедствий. Из них 324 стихийных бедствия произошли в Карибском регионе, где и расположено подавляющее большинство малых государств, что привело к гибели 250 000 граждан, в то время как более 24 миллионов пострадали от травм, лишились домов или средств к существованию.

Уязвимость стран Карибского бассейна характерна для малых островных государств, но по сравнению с другими регионами этот, как правило, терпит больший ущерб. По оценкам, средний ущерб от стихийного бедствия по отношению к ВВП в малых странах в 4,5 раза выше, чем в больших государствах, а в странах Карибского бассейна — в шесть раз выше. Кроме

того, регион в семь раз больше подвержен стихийным бедствиям по сравнению с более крупными странами и в два раза больше по сравнению с другими малыми государствами (см. рис. 1).

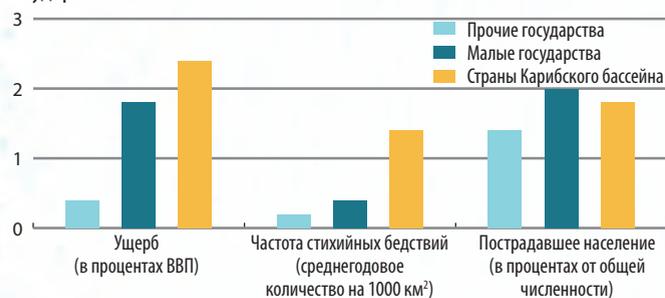
Для Карибского бассейна эти стихийные бедствия сопряжены со значительными издержками, которые в период с 1950 по 2016 годы превысили 22 млрд долл. США (в постоянных ценах, выраженных в долларах на 2009 год), в то время как во всем мире аналогичные катастрофы обошлись в 58 млрд долл. В некоторых странах ущерб значительно превосходит размер их ВВП: по некоторым оценкам, ущерб от урагана «Мария» составил 225 процентов от ВВП Доминики, а причиненный в 2004 году ущерб от урагана в Гренаде составил 200 процентов от ВВП этой страны, на восстановление которой могут потребоваться многие годы.

Ожидается, что изменение климата только усугубит проблему, поскольку стихийные бедствия станут происходить чаще и с более тяжелыми последствиями. Хотя на Карибский бассейн приходится крайне малая часть глобальных выбросов парниковых газов, он в несравнимо большей степени подвержен климатическим рискам. Существенная часть населения региона проживает в районах повышенной опасности с недостаточно развитой инфраструктурой. Кроме того, экономика этих стран в значительной степени базируется на отраслях, зависящих от погодных условий, таких как туризм и сельское хозяйство, а возможности и ресурсы по управлению рисками ограничены. Периодические наводнения, засухи, ураганы и повышение уровня моря представляют собой угрозу для сельскохозяйственных и прибрежных районов и повышают риск возникновения дефицита водных и продовольственных ресурсов. Как отмечается в опубликованной в 2017 году статье Михаэля Берлемана и Макса Штайнхардта «Изменение климата, стихийные бедствия и миграция: исследование эмпирических данных» связанные с погодой катаклизмы стимулируют миграцию. Это может стать существенной политической проблемой для Карибского региона, где отток квалифицированных кадров представляет собой серьезную угрозу для роста.

Стихийные бедствия имеют масштабные и долгосрочные экономические последствия, начиная с утраченных доходов и заканчивая потерей материальных и людских ресурсов, разрушением

Крайняя уязвимость

Стихийные бедствия в среднем происходят чаще и обходятся дороже в странах Карибского бассейна — даже по сравнению с другими малыми государствами.



Источники: EM-DAT, МВФ 2016; МВФ, «Перспективы развития мировой экономики»; Всемирный банк, «Показатели мирового развития»; расчеты авторов.

инфраструктуры и порчей имущества. Процесс восстановления дает временный стимул, но косвенные последствия могут распространяться на всю экономику и сказываться на инвестициях, росте и макроэкономических показателях. По мере того как правительства берут займы для финансирования восстановления, долговая динамика неизбежно ухудшается и рост замедляется.

Эта точка зрения подтверждается анализом 12 стран Карибского бассейна с наибольшим объемом связанных со стихийными бедствиями издержек по отношению к ВВП, начиная с 1950 года. Несмотря на то что в большинстве стран наблюдалось снижение темпов роста в год стихийного бедствия, в последующий год они восстанавливались. Но при этом в 7 из 12 стран дефицит бюджета увеличивался, сальдо счета текущих операций ухудшалось, отношение долга к ВВП стремительно росло. В некоторых странах долг продолжал увеличиваться, что указывало на то, что подверженность частым стихийным бедствиям подрывает усилия по сохранению высоких темпов роста и улучшению состояния государственного бюджета.

Если бы эти страны смогли сократить масштабы ущерба, наносимого стихийными бедствиями, у них бы появилась возможность пользоваться значительными преимуществами роста и найти выход из порочного круга высокой задолженности и низких темпов роста, в котором сейчас многие оказались замкнуты.

Тщательная подготовка — залог успеха

Подготовка к стихийным бедствиям, как правило, более экономически эффективна, чем ответные меры после их возникновения. Первоочередной задачей для региона должна стать разработка мер адаптации, снижающих вероятность возникновения бедствий, связанных с климатом, и соответствующего ущерба, а также повышающих устойчивость к последующим шокам. Для региона, столь подверженного подобным бедствиям, повышение устойчивости — это не вопрос выбора, а залог выживания.

Начать следует с оценки вероятности и потенциальных последствий рисков, сопряженных со стихийными бедствиями и изме-

нением климата. Если такие риски оцениваются как высокие, директивные органы могут в явной форме интегрировать их в основы политики и подготовить планы реагирования на случай их появления. Эффективными способами уменьшения рисков могут стать запуск информационных кампаний по повышению осведомленности, создание систем раннего оповещения, инвестирование средств в инфраструктуру, устойчивую к стихийным бедствиям, введение правил землепользования и зонирования в целях ограничения вырубки лесов и обеспечения защиты береговой линии, а также внедрение надлежащих строительных стандартов.

Вместе с тем, риски не всегда можно предотвратить, и в таких случаях странам следует инвестировать средства в способы смягчения последствий стихийных бедствий, включая следующие.

- *Самострахование путем наращивания бюджетных резервов* может защитить страну в случае непредвиденной ситуации, в результате которой появляются непредсказуемые, но при этом небольшие финансовые потребности. Накопление резервов в проходящие без катастроф годы помогает правительствам смягчать отрицательные последствия стихийных бедствий в случае их возникновения. Бюджетные правила могут обеспечить необходимую дисциплину в пополнении резервов и разработке соответствующей политики. Несколько государств Карибского бассейна создают механизмы самострахования на систематической основе.
- *Инструменты страхования и хеджирования* позволяют государственным и частным секторам объединять риски стихийных бедствий среднего масштаба, для которых издержки накопления значительных резервов с помощью механизмов самострахования могут стать слишком велики. Они помогают защитить правительства от экономического бремени стихийных бедствий и повышают их потенциал реагирования, снижая при этом требования к государственному бюджету для покрытия ущерба частным субъектам. Эти инструменты подразумевают наличие более масштабных и развитых финансовых рынков, которые способствуют объединению рисков, расширению рынка страхования и предоставлению доступа к финансированию инфраструктурных проектов, повышающих устойчивость.
- *Инновационные инструменты распределения рисков* являются для государств дополнительными средствами помощи при управлении рисками стихийных бедствий. В параметрическом страховании выплаты основываются на характере стихийных бедствий и не предусматривают фактической оценки ущерба, что дает возможность оперативно выплачивать компенсации. Объединение рисков позволяет странам распределять между собой высокую стоимость страхования в развивающихся странах. Примером этому является созданный Всемирным банком Карибский фонд страхования риска катастроф — региональный фонд, который позволяет правительствам ограничивать финансовые последствия стихийного бедствия путем обеспечения высокой

ликвидности при наступлении масштабного бедствия. Облигации для преодоления катастроф (так называемые «катастрофные облигации») являются еще одним инструментом распределения рисков, который передает риски рынку в обмен на щедрые регулярные выплаты (купоны) и позволяет эмитенту избежать выплаты основной суммы в случае масштабного бедствия.

- **Обусловленные кредитные линии** с двусторонними, многосторонними и коммерческими кредиторами обеспечивают наличие финансовых средств до наступления стихийного бедствия, что уменьшает финансовую неопределенность. Предлагаемая Всемирным банком опция на получение финансирования при наступлении катастрофы — это кредитная линия, предоставление которой может рассматриваться после объявления в стране чрезвычайного положения в связи с наступлением стихийного бедствия, обеспечивает странам со средним уровнем дохода незамедлительный доступ к финансовым средствам в тот период, когда ликвидность наиболее дефицитна. Этот инструмент используется несколькими странами Латинской Америки, но на сегодняшний день к нему не прибегала ни одна из стран Карибского бассейна, частично из-за его стоимости и нежелания таких стран приобрести репутацию должников.

Надеяться на лучшее, готовиться к худшему

Более эффективная подготовка должна снизить потребность стран в финансировании расходов на восстановление после стихийных бедствий. Но опыт показывает, что несмотря на очевидные преимущества подготовки, страны продолжают инвестировать недостаточно средств в сокращение масштабов рисков и их предупреждение.

Почему так происходит? Это может объясняться несколькими факторами. Во-первых, возможности получения средств для организации подготовки к стихийным бедствиям ограничены, учитывая сложность условий выдачи и погашения кредитов, дефицит информации, отсутствие последовательных планов обеспечения доступа, которые бывает непросто разработать в условиях ограниченного потенциала.

Во-вторых, страховое покрытие остается незначительным, учитывая его высокую стоимость, ограниченные финансовые рынки, небольшое число конкурентов или попросту отсутствие страхования в случае наступления некоторых стихийных бедствий. Например, в Белизе и Гренаде страховые компании возместили только 4,5 процента от общего объема ущерба в результате последнего крупного стихийного бедствия.

В-третьих, несмотря на то что многие государства Карибского бассейна пользуются Карибским фондом страхования риска катастроф, по сравнению с понесенными издержками выплаты остаются незначительными, поскольку страны просто не могут позволить себе более высокий объем страхового покрытия. Объединение рисков с другими малыми государствами по всему миру могло бы снизить стоимость страхования, поскольку вероятность того,

что все страны пострадают от одного и того же шока, невысока. Рынок катастрофных облигаций на случай возникновения очень масштабных катастроф невелик, — следовательно, этот конкретный инструмент слишком дорог для отдельно взятой страны. Несмотря на то что некоторые государства Карибского бассейна создают резервные фонды, эти риски должны учитываться правительствами все большего числа стран при разработке их политики.

В случае, когда рисков невозможно избежать или их нельзя уменьшить за приемлемую стоимость, единственным возможным выходом остается использование заемных средств, внешней помощи или механизмов финансирования в случае стихийных бедствий, созданных международными финансовыми организациями. Эти варианты сопряжены с определенными трудностями, не в последнюю очередь потому, что большинство стран Карибского бассейна перешло в разряд государств со средними или высокими доходами и больше не удовлетворяет текущим критериям на получение финансовых средств по льготным процентным ставкам. Более того, максимальные суммы, предоставляемые механизмами финансирования, как правило, малы по сравнению с огромными масштабами понесенного ущерба.

Международное сообщество могло бы изменить ситуацию к лучшему, оказав директивным органам региона помощь в наращивании потенциала по управлению рисками. Консультирование можно было бы сосредоточить на разработке систем оценки рисков стихийных бедствий и изменения климата; развитии рынков доступного страхования и хеджирования; расширении доступа к финансированию на подготовку к стихийным бедствиям; укреплении и диверсификации экономики, с тем чтобы она могла более эффективно преодолевать экономические последствия катастроф.

Укрепление Карибского фонда страхования риска катастроф с целью расширения его капитальной базы и членского состава, а также снижение стоимости страхования могли бы способствовать увеличению страхового покрытия. Этот инструмент мог бы также способствовать снижению стоимости страхования для тех стран, которые прикладывают целенаправленные усилия для проведения более эффективной подготовки до стихийного бедствия.

Финансирование на случай стихийных бедствий должно помочь странам снизить свою уязвимость и повысить устойчивость к шокам, поощряя при этом их усилия по подготовке к стихийным бедствиям и снижению рисков. Нестандартный подход станет залогом того, что такое финансирование будет сопряжено с краткосрочными и долгосрочными выгодами и не усугубит порочный круг высокой задолженности и низких темпов роста в регионе. **ФР**

ИНДЖИ ОТКЕР — начальник отдела, а **КРИШНА ШРИНИВАСАН** — заместитель директора в Департаменте стран Западного полушария МВФ.

Данная статья основана на опубликованной в 2017 году книге «Стимулирование роста и повышение устойчивости в странах Карибского бассейна» Треворы Аллейне, Инджи Откер, Умы Рамакришнан и Кришны Шринивасана.