

ПРОТИВОСТОЯНИЕ человека и матери- природы



Николь Лафрамбуаз и Себастьян Ачеведо

В борьбе со стихийными бедствиями дальновидная макроэкономическая политика может помочь странам подготовиться к возможному потрясению и смягчить его последствия

КАРИНЫ разрушения и горя после тайфуна «Хайян», пронесшегося над Филиппинами в ноябре 2013 года, все еще свежи в нашей памяти. Они напоминают об аналогичных сценах разрухи после катастрофического цунами, поразившего Южную Азию в 2004 году, и урагана «Катрина», от которого пострадали Соединенные Штаты в 2005 году. И нанесенный ущерб не ограничивается непосредственным воздействием.

В ноябре 2013 года газета *The New York Times* опубликовала на первой странице берущую за душу статью об участии молодого филиппинца, который получил в результате действия тайфуна «Хайян» простой перелом ноги (Bradsher, 2013). Пролежав пять дней на каталке в полевом госпитале, окруженный своими детьми, в ожидании медицинской помощи, он умер от инфекции.

Неудивительно, что катастрофы имеют длительные психологические последствия. Помимо непосредственных прямых гуманитарных последствий, стихийные бедствия нередко усиливают бедность и подрывают общественное благополучие. Больше всего риску подвержены развивающиеся страны — и их наиболее уязвимые группы населения.

Наблюдается ли в наши дни больше природных катаклизмов, и стали ли они более

разрушительными? Или же мы теперь просто лучше осведомлены благодаря современным средствам массовой информации, освещающим события круглосуточно в режиме реального времени? А как обстоит дело с ответными мерами? Поняли ли мы — вооруженные технологиями и продвинутыми средствами связи — как следует готовиться и реагировать, чтобы спасти жизни и ограничить экономический ущерб?

За последние 50 лет частота стихийных бедствий действительно увеличилась (см. рис. 1). Освещение катастроф в средствах массовой информации стало гораздо полнее и оперативнее, однако также произошло и документально подтвержденное увеличение числа и интенсивности климатических катастроф и возросла концентрация людей и физических активов в зонах, подверженных риску. Интересно, что в последнее десятилетие количество бедствий по официальным данным сократилось, однако количество пострадавших и понесенные издержки продолжали расти.

Бедные в большей степени подвержены риску

Стихийные бедствия чаще происходят и поражают большее количество людей в развивающихся странах (по определению Всемирного

банка, это все страны с низким и средним уровнем доходов), чем где-либо еще (Laframboise and Loko, 2012) (см. рис. 2). Около 99 процентов всех людей, пострадавших от стихийных бедствий начиная с 1960-х годов, являются жителями развивающихся стран (87 процентов со средним доходом, 12 процентов с низким доходом), и на долю этих стран приходится 97 процентов всех смертей, вызванных катаклизмами (64 процента со средним доходом, 32 процента с низким доходом). Если провести взвешивание по площади территории и численности населения, чаще всего от стихийных бедствий страдают небольшие островные государства. В восточной части Карибского бассейна, по оценкам, крупные природные катаклизмы, наносящие ущерб в размере свыше 2 процентов ВВП, происходят каждые два-три года.

Страны с развитой экономикой имеют более широкий арсенал средств, позволяющих абсорбировать издержки от природных катастроф, поскольку они могут прибегнуть к частному страхованию, более высоким внутренним сбережениям и рыночному финансированию. Они также выделяют больше ресурсов на цели сокращения факторов уязвимости — например, за счет разработки и применения строительных норм и правил.

Ущерб от катастроф в денежном выражении в развитых странах оказывается намного выше ввиду объема и концентрации капитала, однако в процентах от национального богатства и объема производства ущерб обычно гораздо выше в развивающихся странах. Например, прямые издержки от сильного землетрясения в Японии в 2011 году были оценены в приблизительно 3,6 процента ВВП; на Гаити прямые издержки от землетрясения в 2010 году значительно превысили весь ВВП за этот год.

В развивающихся странах выше вероятность проживания людей в зонах повышенного риска, и эти страны обычно имеют слабую инфраструктуру. Развивающиеся страны больше полагаются на такие отрасли, как сельское хозяйство и туризм, которые зависят от погодных условий. Кроме того, их сектора экономики обычно зависят друг от друга, что повышает уязвимость экономики этих стран к шокам в других секторах, в том числе обусловленную наличием общей инфраструктуры и межсекторальной собственности. При этом они не располагают достаточными механизмами для реагирования на чрезвычайные ситуации.

Наиболее уязвимые члены общества в странах как с высокими, так и с низкими доходами являются основными жертвами природных катастроф. У них практически отсутствуют сбережения для финансирования текущего потребления, а продажа ограниченных основных фондов, таких как домашний скот, снижает их производственный потенциал и пожизненный доход. Они имеют низкую трудовую квалификацию и ограниченные возможности для смены места жительства и работы, а косвенные эффекты, в частности, инфляция, наносят им несоизмеримый ущерб. (Инфляция нередко сопровождает природные катастрофы, поскольку дефицит товаров и услуг первой необходимости создает давление со стороны спроса.) Все это в совокупности приводит к безвозвратной потере благосостояния.

Издержки для экономики

В краткосрочной перспективе после катастрофы объем производства сокращается, а дефицит бюджета усугубляется. Страдает и экспортный потенциал стран, что приводит к увеличению дефицитов баланса торговли товарами и услугами с остальными странами. Последствия можно смягчить за счет международной помощи и инвестиций, однако воздействие крупных катастроф на экономический рост и доходы обычно носит устойчивый характер. В первый год после стихийного бедствия темпы роста экономики страны в среднем снижаются на 0,7 процента, а кумулятивная потеря объема производства через три года после бедствия достигает приблизительно

1,5 процента, не говоря уже о непосредственных прямых убытках. Реальный ВВП на душу населения в среднем сокращается примерно на 0,6 процента, а в странах с низкими доходами — на 1 процент. Самое широкое воздействие оказывают засухи, за исключением небольших островных государств (например, стран Карибского бассейна; см. вставку), где наибольшей разрушительной силой обладают ураганы.

После серьезного стихийного бедствия директивным органам приходится решать, как финансировать непредвиденные расходы — за счет сокращения или перенаправления существующего бюджета или за счет заемных средств. Если шок считается кратковременным (то есть физическое восстановление займет менее года), имеет смысл заимствовать средства для того, чтобы поддержать экономику страны и компенсировать неблагоприятные последствия шоков. Это также помогает стабилизировать доходы тех, кто пострадал сильнее всего, и поддержать наиболее уязвимые группы. Если эффекты катаклизма носят долговременный характер, экономика вынуждена медленно адаптироваться к новому равновесному состоянию,

Рисунок 1

Статистика стихийных бедствий

Частота стихийных бедствий по всему миру стабильно росла начиная с 1960 года, с небольшим снижением лишь в последнее десятилетие.

(Число бедствий)



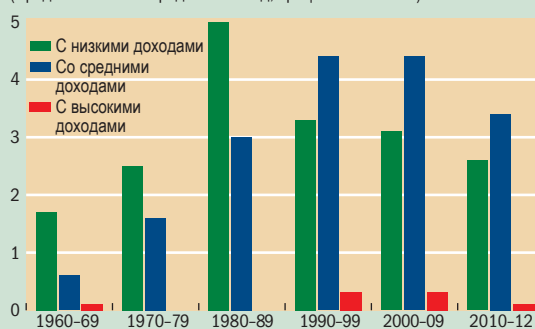
Источники: Международная база данных по катастрофам EM-DAT и расчеты персонала МВФ.

Рисунок 2

Наиболее пострадавшие регионы

Стихийные бедствия наносят населению в развивающихся странах более серьезный ущерб, чем в странах с высокими доходами.

(Среднее число пострадавших в год, процент населения)



Источники: Международная база данных по катастрофам EM-DAT и расчеты авторов.

Воздействие стихийных бедствий на страны Карибского бассейна

Карибский регион является одной из наиболее подверженных бедствиям областей мира. По количеству бедствий на душу населения и на квадратный километр территории страны Карибского бассейна входят в число 50 мест в мире с самым высоким уровнем риска (Rasmussen, 2006). В период с 1950-го по 2012-й год регион пережил более 400 катаклизмов, в том числе 267 тропических циклонов (обычно в форме ураганов) и 113 наводнений. В среднем существует 14-процентная вероятность того, что страна Карибского бассейна станет жертвой тропического шторма в том или ином году, и в большинстве стран эта вероятность превышает 10 процентов.

Стихийные бедствия оказывают ощутимое воздействие на экономический рост и уровень долга в странах Карибского региона. Strobl (2012) считает, что средний ураган сокращает объем производства страны почти на 1 процент; Acevedo (2013) обнаруживает аналогичные результаты для сильных штормов и наводнений и менее значительное воздействие

от умеренных штормов (0,5 процента). Экономический рост обычно следует по стандартной траектории восстановления: экономическая активность возобновляется вскоре после бедствия за счет проведения восстановительных и строительных работ. Однако этот подъем, как правило, носит краткосрочный характер и оказывается меньше первоначального воздействия, что приводит к отрицательному кумулятивному воздействию на ВВП.

Последствия для уровня долга еще более драматические. В странах Восточно-Карибского валютного союза отношение долга к ВВП возрастает в среднем почти на 5 процентных пунктов в год, когда регион поражает шторм (Acevedo, 2013). Однако если взглянуть шире, наводнения повышают уровень долга стран Карибского региона, а шторма — нет. Отчасти это связано с тем, что ураганы привлекают к себе больше внимания со стороны средств массовой информации, что обеспечивает предоставление помощи и прощение долга (Eisensee and Strömberg, 2007), в то время как наводнения оказывают более локальное воздействие.

а правительство должно облегчить этот переход и сохранить макроэкономическую стабильность.

В небольших островных государствах и странах с низкими доходами стихийные бедствия нередко приводят к увеличению государственного долга. Даже при наличии внешней помощи и потоков денежных переводов государственный долг обычно возрастает. В странах восточной части Карибского бассейна это увеличение, связанное с катаклизмами, было весьма значительным. Возьмем в качестве примера ураган «Айвен», который поразил Гренаду в 2004 году. «Айвен» унес жизни 39 человек, покалечил 60 000 и причинил ущерб, оцениваемый в 890 млн долларов США (150 процентов ВВП). Объем производства резко сократился, а отношение долга к ВВП всего за один год увеличилось на 15 процентных пунктов, до 95 процентов. Гренада в 2005 году провела реструктуризацию долга и до сих пор продолжает решать проблему высокого уровня задолженности.

Воздействие стихийных бедствий зависит от множества факторов, включая размер и структуру экономики, концентрацию людей в зонах повышенного риска и уровень развития финансовой системы. Как показали недавно проведенные исследования, чем выше квалификация, чем лучше институты (например, органы местного самоуправления, службы здравоохранения, полиция, нормы права), чем выше открытость торговли и государственные расходы, тем легче обеспечить сокращение экономических издержек от стихийного бедствия (Noy, 2009). Развитые институты и образованное население являются залогом принятия действенных и эффективных мер по ликвидации последствий стихийного бедствия, грамотного распределения международной помощи и надлежащего применения таких структурных мер, как строительные нормы и правила и законы о зонировании, которые способствуют сокращению ущерба от возможных катастроф. Кроме того, страны, имеющие достаточные валютные резервы и установившие ограничения на вывод капитала из страны, лучше справляются с оттоком капитала, который часто следует за природной катастрофой.

Страны с более емкими финансовыми системами (то есть те, где больше людей открывают банковские счета и больше домашних хозяйств и предприятий пользуются банковскими кредитами) меньше страдают от последствий катастрофы. Страны с развитыми финансовыми системами, как правило, увеличивают дефицит бюджета, но меньше теряют с точки зрения объема производства. Более емкие кредитные рынки обеспечивают более быстрый доступ к местному финансированию на цели восстановления, что сводит к минимуму потребность во внешних

заимствованиях, получение доступа к которым занимает больше времени или которые могут оказаться совершенно недоступными. Лучше всего участь стран с емкими финансовыми системами и высоким уровнем страхового покрытия, поскольку риск переносится на внешние стороны (даже если речь идет о местных страховых компаниях, в силу наличия полисов перестрахования рисков), и, соответственно, инвестиции и восстановление экономики практически не создают дополнительной нагрузки на государственный бюджет. Например, два сильных землетрясения в Новой Зеландии в 2010 и в 2011 году причинили серьезный ущерб, оцениваемый на уровне 10 процентов ВВП, однако страховое покрытие (6 процентов ВВП) переложило большую часть затрат на восстановление на субъектов в других странах. Снижения деловой активности не наблюдалось, а темпы экономического роста впоследствии, по мере восстановления экономики, даже повысились.

В целом, ответные меры государственной политики могут представлять собой сочетание нового финансирования и использования резервов, а также макроэкономической корректировки в форме сокращения текущих расходов или повышения налогов. На этой стадии МВФ вносит свой вклад, в частности, выступая в качестве катализатора активности других кредиторов и помогая правительствам сохранить макроэкономическую стабильность и разработать надлежащие ответные меры политики с тем, чтобы заложить фундамент для восстановления экономики.

Управление риском

Несмотря на то, что большинство стихийных бедствий невозможно предотвратить, проведенные нами исследования показывают, что многое еще может быть сделано для сокращения вызываемых ими гуманитарных и экономических последствий и сведения к минимуму потерь благосостояния. Мы выяснили, что существуют меры, которые могут быть приняты правительством перед катаклизмом для смягчения его воздействия на людей и объем производства, особенно в странах, значительно подверженных стихийным бедствиям по геофизическим и метеорологическим причинам. В этих регионах основа политики, в явном виде учитывающая риски и издержки катаклизмов, позволила бы правительству лучше подготовиться к шокам стихийных бедствий и эффективнее на них отреагировать. Такая подготовка должна опираться на три основных компонента — оценку и сокращение риска, самострахование и передачу риска (см. таблицу).

Существует ряд препятствий, затрудняющих комплексный, упреждающий подход к ликвидации последствий катастроф. Во-первых, многим странам с низкими доходами не хватает бюджетных ресурсов и технического и кадрового потенциала для того, чтобы подготовиться к стихийным бедствиям, построить дамбы или укрепить офисы и дома, чтобы они были способны выдержать шторм. Особенно ограничены в своих возможностях страны со значительной сверхнормативной задолженностью. Эти факторы мешают развитию механизмов сокращения риска или самострахования — то есть либо создания сбережений на черный день, либо приобретения страхования будущих рисков.

Во-вторых, трудно выделить ограниченные ресурсы, которые в ином случае были бы израсходованы на столь необходимые социальные преобразования или инфраструктуру, особенно учитывая, что всегда есть шанс того, что очередной «удар» стихии может быть нанесен нескоро. Вот почему работа по оценке вероятности катастрофы и основных факторов уязвимости должна направлять решения о предупредительных и смягчающих мерах.

В-третьих, экстренная помощь и финансирование могут послужить сильным, но логичным стимулом к тому, чтобы развивающиеся страны инвестировали недостаточно средств в сокращение риска. Действительно, ввиду того что такое финансирование предлагается по столь низким процентным ставкам, может оказаться нецелесообразным тратить ограниченные ресурсы до того, как разразится катастрофа; расходы могут не оправдываться ожидаемой выгодой. Гаити, например, после землетрясения 2010 года было обещано 9,9 млрд долларов США, что в полтора раза превышает номинальный ВВП этой страны. Страна не смогла бы оплатить равнозначное страховое покрытие.

И наконец, возможно, страны недооценивают то, насколько за это время выросла вероятность природных катаклизмов, особенно тех, которые носят климатический характер.

Следует ли нам считать деньги перед лицом человеческой трагедии? Первоочередным приоритетом государственной политики должно быть спасение жизней, однако усилия по сокращению экономических издержек, создающих новые гуманитарные и социальные проблемы, также важны. Сокращение экономических издержек приводит к высвобождению ресурсов для подготовки к катастрофам, обеспечения способности

к восстановлению и смягчения последствий, что может спасти жизни в будущем. Директивным органам нужно задуматься о том, достаточно ли внимания в процессе принятия решений уделяется управлению рисками стихийных бедствий на всех уровнях, сверху донизу.

Перспективное планирование

Наше исследование позволяет извлечь очевидные и не столь очевидные уроки из недавних событий. Оно показывает, что надлежащие меры макроэкономической политики, принимаемые как до, так и после шоков, могут сыграть важную роль. Некоторые из более очевидных уроков сводятся к тому, что выделение в бюджете резерва на экстренные расходы способствует смягчению и урегулированию кризиса, страхование рисков и низкий уровень государственного долга обеспечивают большую гибкость в расходовании государственных средств при возникновении потребности в восстановительных работах, а государственные инвестиции в сокращение риска со временем окупаются.

Менее очевидно, но немаловажно то, что существует большой простор для совершенствования основ государственной политики с целью повышения эффективности управления риском и смягчения экономических и социальных издержек (см. таблицу). В подверженных риску регионах директивным органам следует провести оценку вероятности шоков и определить локальные факторы уязвимости. Они могут учесть эту информацию при планировании на случай непредвиденных расходов, осуществлении инвестиций в сокращение риска, страховании, самостраховании и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Меры в области налогов и расходов должны обладать гибкостью, обеспечивая возможность быстрой перераспределения средств с одной статьи расходов на другую в случае необходимости.

Координация усилий с иностранными партнерами до наступления стихийного бедствия могла бы мобилизовать внешнюю помощь в финансировании сокращения риска, что было бы эффективнее, чем экстренная помощь после свершившегося факта.

Также существует острая необходимость в усилении сотрудничества между иностранными партнерами после стихийных бедствий, особенно для стран с низкими доходами и ограниченными административными ресурсами.

Страхование является оптимальным способом сокращения реальных издержек от стихийных бедствий без повышения налогов или урезания расходов. В последние годы появилось много инновационных инструментов, но международное сообщество еще многое могло бы сделать для формирования «пула» ресурсов и идей в помощь уязвимым странам. Одним из примеров является Карибский фонд страхования риска катастроф (КФСРК), который недавно поддержал предоставление неотложной помощи странам Карибского бассейна. Однако стесненный бюджет не обеспечил странам достаточное страховое покрытие в КФСРК, и они по-прежнему уязвимы к шокам.

Таковы практические советы, которые стоит учесть при выработке политики на всех уровнях во время затишья между неминуемыми бурями. Большинство стран дожидаются очередного бедствия, а затем пытаются быстро ликвидировать его последствия. Вместо этого директивным органам и их иностранным партнерам следует заблаговременно взять на вооружение новые, более эффективные способы управления риском и сокращения издержек. Это могло бы спасти человеческие жизни, уменьшить страдания и сэкономить деньги. И это позволило бы избежать ненужных людских потерь — таких как молодой человек со сломанной ногой на Филиппинах. ■

Николь Лафрамбуаз — заместитель руководителя отдела, Себастьян Ачеведо — экономист в Департаменте стран Западного полушария МВФ.

Компоненты управления риском стихийных бедствий

Оценка риска	Сокращение риска	Самострахование	Передача риска
Сбор данных, оценка вероятности поражения стихийными бедствиями	Принятие мер снижению физической уязвимости, совершенствование бюджетного планирования	Накопление сбережений, резервов	Увеличение страхования, перестрахования
Оценка гуманитарных и физических факторов уязвимости	Организация перемещения, реконструкции, укрепления, контроля за наводнениями и т.д.	Создание резервного фонда, буферных запасов и т.д.	Организация международного страхования, страховых «пулов» (например, Карибский фонд страхования риска катастроф)
Учет информации при формировании основы бюджета, составлении планов	Создание строительных норм и правил, систем оповещения, разработка ответных мер в чрезвычайных ситуациях и т.д.	Создание фондов на черный день, повышение емкости финансовой системы	Создание долгового механизма, облигаций для преодоления катастроф, механизмов финансирования международными финансовыми институтами и т.д.

Примечание. Эти компоненты призваны служить руководством для формирования политики и обеспечивать комплексное планирование, а не предписывать конкретную последовательность шагов.