

Финансирование риска бедствий: краткое руководство

Основные принципы и операционная матрица

Программа по финансированию и
страхованию риска бедствий



при поддержке
ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Воздействие бедствий и климатических потрясений на развитие

За последние 15 лет из бедности выбрались более 1 миллиарда человек, однако климатические риски и риски бедствий ставят эти достижения под угрозу. Связанные с бедствиями имущественные убытки по всему миру в настоящее время достигают в среднем более 300 миллиардов долларов США в год. Согласно отчету Всемирного банка за 2017 год, воздействие бедствий на благосостояние эквивалентно сокращению потребления на 520 миллиардов долларов США — на 60% выше обычно сообщаемых имущественных убытков — и приводит к тому, что каждый год бедными становятся около 26 миллионов человек.¹ Более того, отрицательные последствия бедствий и климатических потрясений усугубляются возрастающим комплексом угроз, с которыми сталкиваются страны — от вызванной нестабильностью и конфликтными ситуациями миграции до риска пандемий. По оценкам, на сегодняшний день 93% людей, сталкивающихся с крайней бедностью, проживают в странах, которые являются политически нестабильными или экологически уязвимыми, а во многих случаях — и политически нестабильными, и экологически уязвимыми. В рамках своего гуманитарного призыва в 2017 году, за счет которого планировалось оказать помощь почти 93 миллионам человек, пострадавших от конфликтов и стихийных бедствий, Организация Объединенных Наций собрала рекордные 22,2 миллиарда долларов США.



количество человек, выбравшихся из бедности за последние 15 лет



сумма, которой в настоящее время достигают среднегодовые имущественные убытки в результате бедствий по всему миру



Сумма, на которую сократилось потребление, эквивалентная воздействию бедствий на благосостояние



рекордная сумма, запрошенная в рамках гуманитарного призыва Организации Объединенных Наций в 2017 году

¹ Hallegatte и другие, 2017

Финансирование риска бедствий

Все больше правительств обращаются к проактивному (и более эффективному) подходу к финансовому планированию, который защищает национальные бюджеты, а также жизнь и жизнедеятельность граждан от воздействия бедствий. Этот подход дополняет другие элементы комплексной стратегии управления риском бедствий — от инвестиций в снижение риска до улучшения готовности к бедствиям и устойчивого восстановления и реконструкции.

Финансовая защита подразумевает заблаговременное планирование, которое помогает лучше управлять стоимостью бедствий, обеспечивать предсказуемый и своевременный доступ к необходимым ресурсам и в конечном счете смягчать долгосрочное финансовое воздействие бедствий.

После бедствий, возникает много потребностей, которые правительство юридически не обязано удовлетворять. Однако даже при отсутствии юридического обязательства, социальное и политическое давление зачастую создают скрытые условные обязательства. Обычно правительству сложно оценить скрытые условные обязательства заблаговременно, в связи с чем такие обязательства могут создавать серьезный риск для бюджета.

Даже в годы, когда не происходит исключительно-крупных катастроф, стоимость реагирования может быть значительной, складываясь из менее масштабных, но более частых бедствий.

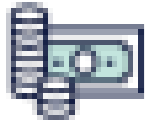
Благодаря финансированию риска бедствий решаются две основные задачи:



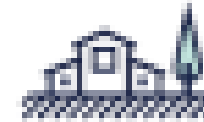
Решения для финансирования риска бедствий: определение и бенефициары

Цель инструментов финансирования и страхования риска бедствий — повысить устойчивость уязвимых стран к финансовому воздействию бедствий и обеспечить доступ к необходимому финансированию после бедствий до наступления события, тем самым обеспечивая доступ к быстрым и экономически выгодным ресурсам для финансирования мер по восстановлению и реконструкции.

Обычно правительства обращаются за финансовой защитой для четырех разных социальных групп: национальных и местных правительств, собственников жилья и малых и средних предприятий (МСП), фермеров и беднейшего сегмента населения. Для каждой группы характерны свои инструменты:



Финансовая защита для быстрого реагирования и защиты бюджета помогает национальным и местным правительствам стать проактивными менеджерами финансового риска, способными покрыть стоимость бедствий.



Финансовая защита для собственников жилья и малых хозяйственных субъектов помогает правительствам развивать рынки страхования частной собственности от риска катастроф, которое защищает бенефициаров от убытков, связанных с наносимым имуществу ущербом.



Финансовая защита для устойчивой жизнедеятельности помогает правительствам направлять помощь при чрезвычайных ситуациях домохозяйствам с помощью механизмов социальной защиты, что позволяет быстрее и более прозрачно реагировать на бедствия и помогает снизить воздействие бедствий на людей.



Финансовая защита для сельского хозяйства помогает правительствам осуществлять устойчивое, эффективное государственно-частное партнерство в области сельскохозяйственного страхования как часть более широкого управления сельскохозяйственным риском. Выгоды от сельскохозяйственного страхования получают фермеры, скотоводы и рыбаки.

Основные принципы финансирования риска бедствий

Правительства, которые стремятся оценить и повысить свою финансовую устойчивость, должны руководствоваться четырьмя основными принципами. Эти принципы не говорят принимающим решения лицам, что делать, а являются фундаментом для оценки политических решений и финансовых инструментов.



СВОЕВРЕМЕННОСТЬ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Скорость имеет значение, но не все ресурсы требуются одновременно



ОСВОЕНИЕ СРЕДСТВ

Как деньги дойдут до бенефициаров - это так же важно, как и то, откуда они возьмутся



ВЫДЕЛЕНИЕ УРОВНЕЙ РИСКА БЕДСТВИЙ

Ни один финансовый инструмент не может защитить от всех рисков



ДАННЫЕ И АНАЛИТИКА

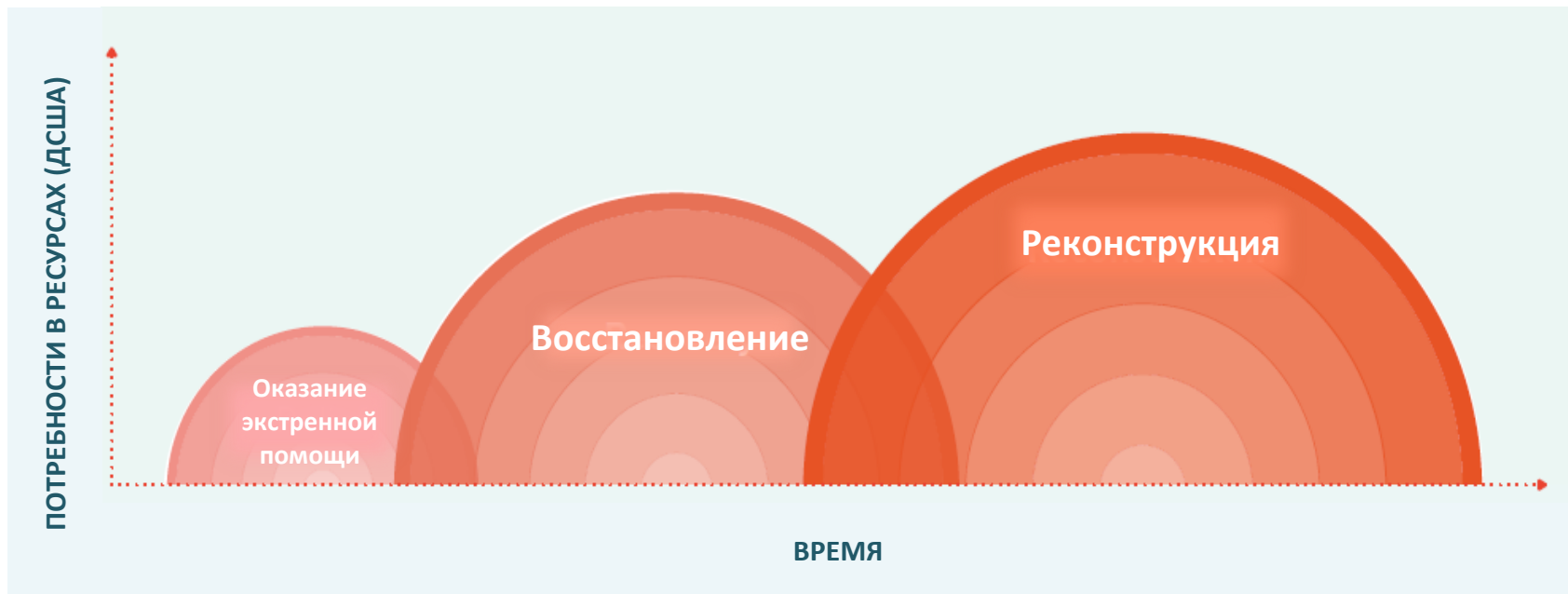
Для принятия обоснованных финансовых решений, правительствам нужна объективная информация

Основной принцип 1

Своевременность финансирования: скорость имеет значение, но не все ресурсы требуются одновременно.

Важно понимать распределение потребностей в ресурсах по времени. После крупного бедствия правительству не понадобятся сразу же все деньги, необходимые для всей программы реконструкции. Хотя незамедлительная ликвидность весьма важна для оказания экстренной помощи и скорейшего восстановления, у правительства есть больше времени, чтобы мобилизовать бóльшие ресурсы для программы

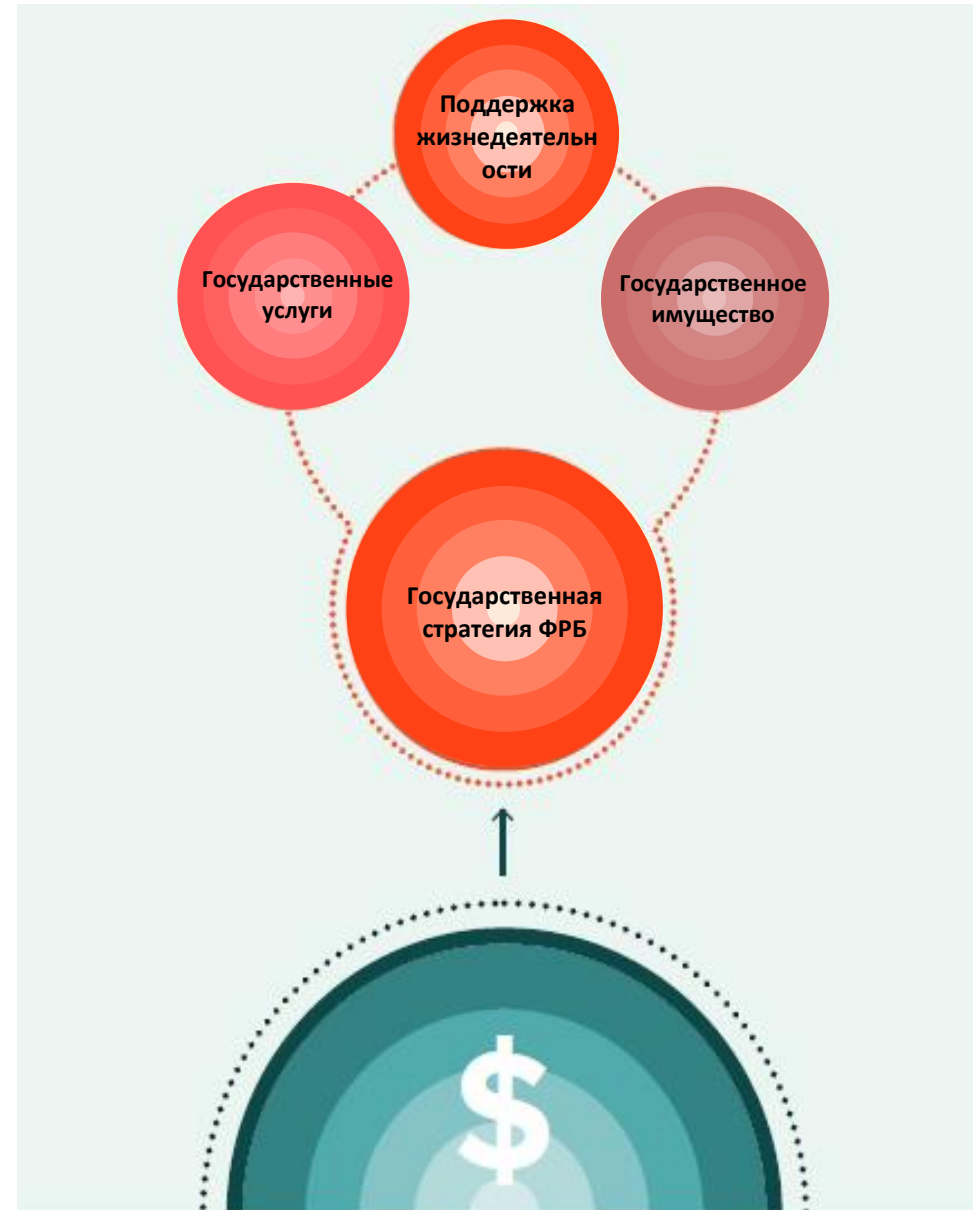
реконструкции. Такая вариация в распределении потребностей по времени напрямую сказывается на выработке эффективного финансового управления бедствиями.



Основной принцип 2

Освоение средств: как деньги дойдут до бенефициаров - это так же важно, как и то, откуда они возьмутся.

Правительствам нужны специальные механизмы, знания и опыт для эффективного ассигнования, освоения и мониторинга предусмотренных для восстановления и реконструкции средств. Крайне важным является тесное взаимодействие между министерством финансов и государственным учреждением, на которое возложено освоение выделяемых после бедствия средств, например местными правительствами или ведомствами, осуществляющими содержание общественной инфраструктуры. К тому же в системе освоения необходимо обеспечить баланс между быстрым освоением средств, значительным для формулирующих политику лиц и прозрачностью и подотчетностью, требуемыми общественностью и донорами.



Основной принцип 3

Выделение уровней риска бедствий: ни один финансовый инструмент не может защитить от всех рисков.

Международный опыт показывает, что в идеальном случае правительства сочетают разные инструменты для защиты от событий разной частоты и степени серьезности. Такой подход, известный как выделение уровней риска, является частью комплексной стратегии финансовой защиты, мобилизующей разные инструменты — до наступления события или после него — для удовлетворения растущих потребностей в средствах.

Благодаря выделению уровней риска, сначала используются более дешевые источники денег, а наиболее дорогие инструменты используются в исключительных случаях. Например, с помощью страхования можно покрыть экстремальные явления, но оно не подходит для защиты от явлений низкой интенсивности, которые происходят регулярно. Для поддержки при таких явлениях, правительство может рассмотреть возможность создания специального фонда финансирования непредвиденных расходов.



Основной принцип 4

Данные и аналитика: Для принятия обоснованных финансовых решений, правительствам нужна объективная информация.

Финансовый анализ данных о риске и количественных данных позволяет правительствам принимать учитывающие риск решения в сфере финансовой защиты от бедствий. Для принятия рациональных и взвешенных решений необходимы актуальный анализ и средства, которые помогут правительствам понять и оценить альтернативные финансовые инструменты и

стратегии; удобные пользовательские интерфейсы для устранения разрывов между формулирующими политику лицами и основополагающими техническими моделями; и количественный анализ для привлечения финансовых рынков и решений от частного сектора.

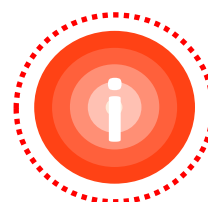


Операционная матрица финансирования риска бедствий

Представленная здесь операционная матрица помогает принимающим решения лицам вырабатывать и реализовывать механизмы финансовой защиты. Она претворяет в жизнь последовательный способ подхода к финансированию риска бедствий таким образом, чтобы правительства могли лучше определить и реализовать свои приоритеты, а международные партнеры по развитию и частный сектор — лучше поддержать их в этом.

Матрица не является программой к действию, и в ней отсутствует детальное руководство, как выполнить каждый шаг. Конкретные вызовы, с которыми сталкиваются страны, слишком разнообразны, чтобы это было возможно. Например, небольшие островные развивающиеся государства, подверженные финансовым потрясениям — где убытки могут превышать годовые показатели ВВП, — сталкиваются с вызовами, намного отличающимися от вызовов, с которыми сталкиваются крупные страны со средним уровнем дохода, стремящиеся защитить свое население с низким уровнем дохода от бедствий.

Настоящая матрица может помочь правительствам в двух разных ситуациях:



правительствам, планирующим реализовать конкретный продукт или финансовый инструмент (такой как передача риска международным рынкам) и которым необходимо вписать этот инструмент в более широкий контекст финансовой защиты и управления риском бедствий, и



правительствам, стремящимся достичь определенной цели развития, такой как защита мелких фермеров от засухи или обеспечение доступа после бедствия к мгновенной ликвидности для центральных или субнациональных правительств.

Операционная матрица: технические шаги

Есть четыре основных технических шага, которые при реализации матрицы дополняют и влияют на политические решения: оценка рисков [см. «Основной принцип 4: данные и аналитика» выше], выработка финансовых решений [см. «Основной принцип 1: своевременность финансирования» и «Основной принцип 3: выделение уровней риска» выше], предоставление средств бенефициарам [см. «Основной принцип 2: освоение средств» выше] и снижение основополагающих рисков.

Оценки рисков для финансовой защиты показывают потенциальное воздействие бедствий в количественном выражении на основе данных за прошлые периоды и смоделированных данных. Для этого часто требуются инвестиции в необходимые основополагающие данные по опасностям, подверженности и уязвимости. Это также включает создание эффективного интерфейса между формулирующими политику лицами и основополагающими техническими моделями.

Устойчивая финансовая защита требует сокращения действия основополагающих факторов этого риска.

Она дополняет снижение риска за счет управления остаточным риском, снижение которого представляется нецелесообразным или неэффективным по затратам. Финансовая защита также создает стимулы для инвестирования в снижение риска и его предупреждения посредством оценивания риска и внесения ясности в вопрос кто несет ответственность за тот или иной риск.



Эффективное реагирование и восстановление после бедствий зависят от доступа к достаточным и своевременным ресурсам после наступления бедствия.

Это включает:

- [i] Обеспечение необходимых финансовых ресурсов, чтобы правительство могло выполнить свои условные обязательства;
- [ii] Развитие рынка страхования катастроф и сельского хозяйства, используя в качестве основы государственно-частные партнерства;
- [iii] Разработку правил и выработку инструментов финансирования для расширяемой социальной защиты.

Ресурсы должны достигать бенефициаров в своевременном, прозрачном и подотчетном порядке. Для этого необходимы эффективные административная и правовая системы ассигнования и исполнения средств для государственного бюджета, страхового распространения и возмещения [часто через частные каналы], а также для программ социальной защиты.

Операционная матрица: процесс формулирования политики

Операционная матрица финансирования риска бедствий предусматривает процесс принятия решения для правительства, заинтересованного в финансовой защите. В рамках этого процесса формулирующие политику лица должны ответить на ряд фундаментальных вопросов, которые определяют форму и направление работы по финансированию риска бедствий в стране, отражаемой в стратегии управления риском в целом.

Первый шаг при реализации решений по финансированию риска бедствий заключается в том, что формулирующим политику лицам необходимо определить общие цели развития и предполагаемого бенефициара своей политики финансирования риска [см. «Группа бенефициаров» выше]. Второй шаг — использовать информацию за прошлые периоды и оценку рисков, чтобы определить финансовое воздействие на группы бенефициаров и его основополагающие причины [см. «Основной принцип 4: данные и аналитика» выше]. Последний шаг — определить, какие механизмы подходят для финансирования данного риска [см. «Основной принцип 1: своевременность финансирования» и «Основной принцип 3: выделение уровней риска» выше] и каким образом средства будут достигать предполагаемых бенефициаров [см. «Основной принцип 2: освоение средств» выше].



ШАГ 1

Первый шаг при реализации решений финансирования риска бедствий заключается в том, что формулирующим политику лицам необходимо определить общие цели развития и предполагаемого бенефициара своей политики финансирования риска



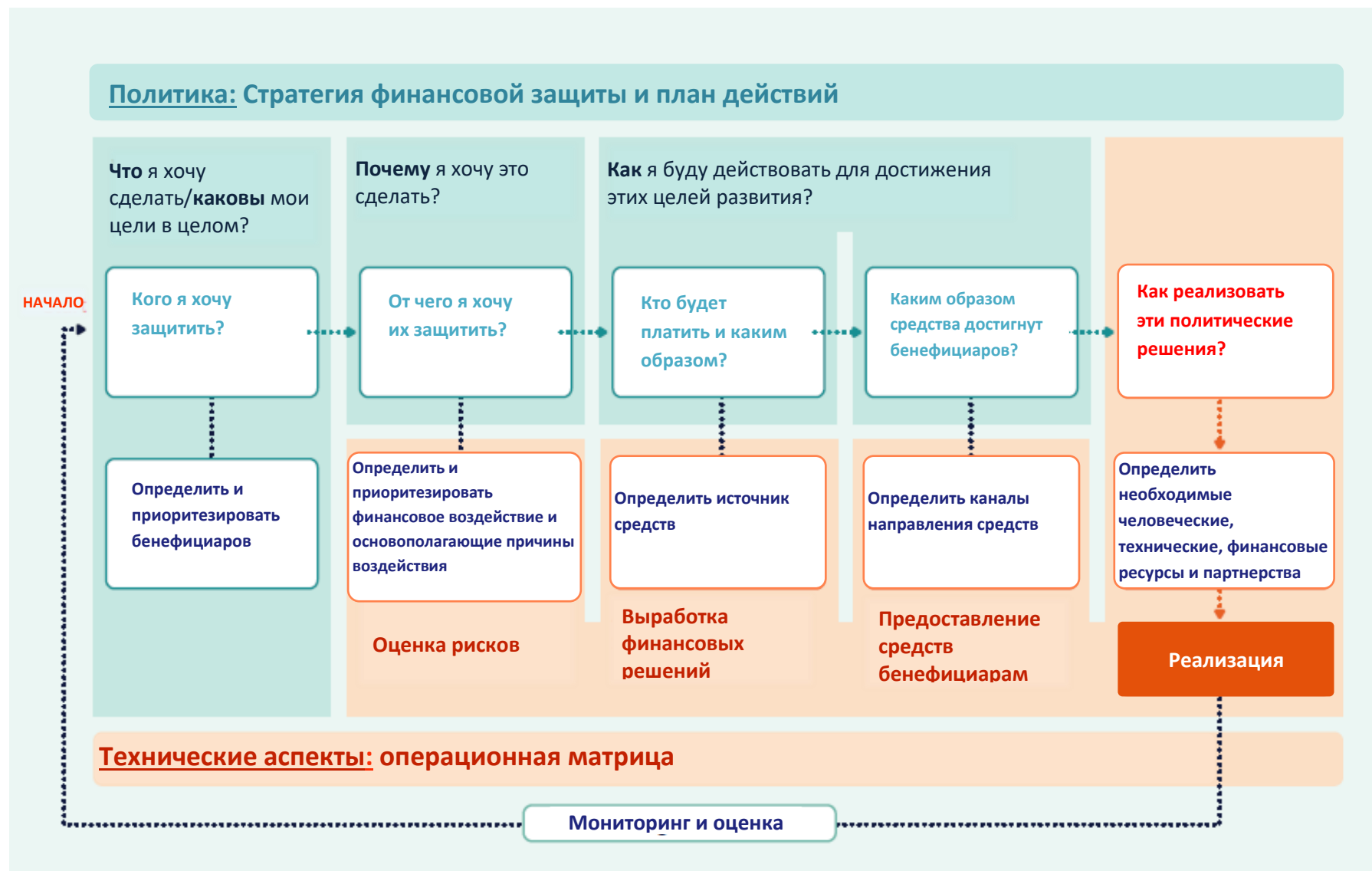
ШАГ 2

Второй шаг — использовать информацию за прошлые периоды и оценку рисков, чтобы определить финансовое воздействие на группы бенефициаров и его основополагающие причины



ШАГ 3

Последний шаг — определить, какие механизмы подходят для финансирования данного риска и каким образом средства будут достигать предполагаемых бенефициаров



Связь с другими сферами политики

Финансирование риска бедствий дополняет и связывает между собой многие сферы политики, что помогает странам стать более эффективными менеджерами риска. Работая вместе с существующими процессами и улучшая их в максимально возможной степени, правительства могут управлять бедствиями более эффективно, избегая создания для себя дополнительной работы.



Программа по финансированию и страхованию риска бедствий (ПФСРБ) Всемирного банка помогает развивающимся странам управлять потенциально высокой стоимостью бедствий и климатических потрясений. В рамках ПФСРБ предоставляются аналитические и консультативные услуги, мобилизационные услуги и финансовые услуги более чем 60 странам по всему миру, чтобы поддержать разработку и реализацию комплексных стратегий финансовой защиты от климатических рисков и рисков бедствий.

«В настоящей публикации кратко изложена информация, детально приведенная в докладах «Финансовая защита от стихийных бедствий: операционная матрица финансирования и страхования риска бедствий» и «Государственный пулинг для климатических рисков и рисков бедствий: технический вклад Всемирного банка в работу группы G20», с которыми можно ознакомиться на сайте www.worldbank.org/drfi. Настоящее резюме доработано в рамках ознакомительного курса по основам финансирования риска бедствий, проведенного с 2016 года для более чем 1000 должностных лиц и практиков в области развития.»

Финансирование риска бедствий: краткое руководство

Основные принципы и операционная матрица

Программа по финансированию и страхованию риска бедствий



при поддержке
ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Больше информации о ПФСРБ:
www.worldbank.org/drfi

Информация и публикации по финансированию риска бедствий:
www.financialprotectionforum.org

КОНТАКТЫ

Оливье Махул
omahul@worldbank.org

Бенедикт Лукас Сигнер
bsigner@worldbank.org

Кавья Ашок Кришна
kashokkrishna@ifc.org