

Оценка финансовой защиты от бедствий: Методическая записка по проведению диагностики финансирования риска бедствий



Программа по финансированию и страхованию риска бедствий



при поддержке
ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Оценка финансовой защиты от бедствий:

Методическая записка по проведению диагностики финансирования риска бедствий

Copyright © 2017

Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк и Азиатский банк развития

Настоящая работа подготовлена сотрудниками Всемирного банка и Азиатского банка развития (АБР) при вкладе со стороны других экспертов. Содержащиеся в настоящей работе мнения, заключения, толкования и выводы принадлежат авторам и не обязательно отражают взгляды или официальную политику или позицию Всемирного банка, его Совета Исполнительных директоров или представляемых ими правительств, Азиатского банка (АБР), его Совета управляющих или представляемых ими правительств.

Всемирный банк и АБР не гарантируют точности приводимых в настоящей работе данных и ни предоставляют каких-либо гарантий — прямых или косвенных,— ни несут какой-либо ответственности за какие-либо последствия использования этих данных. При ссылке на названия стран-членов, границы и карты в настоящей публикации соблюдалась практика Всемирного банка. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на какой-либо карте в настоящей работе, или использование термина «страна» не подразумевают ни какого-либо суждения в отношении правового или иного статуса какой-либо территориальной единицы или географической местности, ни подтверждения таких границ, ни их принятия со стороны Всемирного банка или АБР, их соответствующих Советов или представляемых ими правительств.

Упоминание каких-либо конкретных компаний или продуктов каких-либо производителей не подразумевает, что Всемирный банк или АБР утверждают или рекомендуют их, предпочитая их другим, не упоминаемым в работе компаниям или производителям, осуществляющим аналогичную деятельность.

Права и разрешения

Все права на материал в настоящей работе защищены. Поскольку Всемирный банк и АБР приветствуют распространение своих знаний, настоящую работу можно воспроизводить — полностью или частично — в некоммерческих целях с полной ссылкой на настоящую работу.

По любым вопросам касательно прав и лицензий, в том числе по вопросам производных прав, обращайтесь в издательство Всемирного банка: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Оценка финансовой защиты от бедствий:

Методическая записка по проведению диагностики финансирования риска бедствий

Программа по финансированию и страхованию риска бедствий



при поддержке
ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Выражение признательности

Настоящая записка подготовлена Мартином Луисом Алтоном и Оливье Махулом (Программа по финансированию и страхованию риска бедствий, Всемирный банк) и Шарлотой Бенсон (Азиатский банк развития) при вкладе со стороны Бенедикта Сигнера и Наоми Куни (Программа по финансированию и страхованию бедствий, Всемирный банк) и Арупа Чаттерджея (Азиатский банк развития).

При составлении окончательной редакции записки большую помощь оказали рецензии Хироуки Аоки, Эмре Балибека, Уго Джентилини, Евгения Гуренко, Мд. Голама Мортазы, Маюми Озаки, Роммела Рабанала, Хоакина Торо, Ханны Уусимаа и Марии Вичедо Феррер и вклад со стороны Бианки Адам, Зевары Атамуратовой, Антуана Баванди, Анны Кампос, Даниеля Кларка, Джули Дана, Хидеаки Хамады и Хосе Энджела Виллалобоса. Окончательная редакция записки осталась удобочитаемой благодаря редактору Анне Химмельфарб. Дизайн и верстка: Studiografik.

Команда признательна за финансирование, предоставленное Глобальным фондом по сокращению бедствий и восстановлению (GFDRR) и Государственным секретариатом Швейцарии по экономике (SECO).

Содержание

Выражение признательности	2
Сокращения и аббревиатуры	6
Предисловие.....	7
Введение	8
А. Риск бедствий и воздействие прошлых бедствий.....	10
1. Основные факты о прошлых бедствиях.....	10
1.1. Характеристика опасностей и история бедствий.....	10
1.2. Человеческие жертвы при прошлых бедствиях.....	10
1.3. Географическое распределение воздействия.....	10
2. Существующие оценки риска бедствий.....	11
3. Экономическое воздействие	12
3.1. Воздействие прошлых бедствий в разбивке по отраслям.....	12
4. Фискальное воздействие	13
4.1. Условные обязательства	13
4.2. Упущенный доход	14
5. Воздействие прошлых бедствий на малообеспеченное население	15
6. Основные прямые результаты.....	15
7. Ресурсы.....	15
Б. Существующая правовая и институциональная база и финансовые инструменты для финансирования риска бедствий	18
1. Цель	18
2. Правовая и институциональная база финансирования риска бедствий	18
2.1. Законы, регулирующие бюджетный процесс, и существующая практика	18
2.2. Исполнение бюджета после бедствий.....	18
2.3. Закон (-ы), регулирующий (-ие) управление риском бедствий и финансирование риска бедствий.....	19
2.4. Институциональное устройство управления риском бедствий и финансирования риска бедствий.....	20
2.5. Местное правительство.....	20

3. Существующие механизмы и инструменты финансирования риска бедствий	20
3.1. Выделение уровней риска	21
3.2. Инструменты финансирования риска бедствий до и после наступления события	21
3.3. Инструменты финансирования риска бедствий до наступления события.....	22
3.4. Инструменты финансирования риска бедствий после наступления события	23
4. Основные прямые результаты.....	25
5. Ресурсы.....	25
6. Приблизительный список основных сторон, с которыми необходимо встретиться.....	26
В. Обзор внутривидового рынка страхования	27
1. Цель	27
2. Проникновение страхования и рынок страхования	27
3. Нормативная среда	27
4. Продукты страхования имущества от катастроф.....	27
5. Сельскохозяйственное страхование	28
6. Микрострахование	28
7. Ресурсы.....	28
8. Приблизительный список основных сторон, с которыми необходимо встретиться.....	28
Г. Анализ дефицита финансирования	29
1. Цель	29
2. Оценка дефицита финансирования	29
3. Проведение анализа дефицита финансирования в условиях ограниченных данных	30
3.1. Анализ дефицита финансирования в краткосрочной перспективе.....	30
3.2. Анализ дефицита финансирования в долгосрочной перспективе	30
3.3. Оценки дефицита финансирования на основе отдельных прошлых бедствий.....	30
3.4. Оценки дефицита финансирования на основе гипотетических событий с разным периодом повторяемости.....	31
4. Основной прямой результат.....	31
5. Ресурсы.....	31
Д. Резюме и варианты для рассмотрения.....	32
1. Цель	32
2. Резюме и пробелы	32
3. Варианты для рассмотрения.....	32

Глоссарий	33
Библиография	34
Приложение I. Диагностика финансирования риска бедствий: вопросник	36
А. Вопросы для национального органа, ответственного за управление бедствиями, касательно политики и стратегии УРБ и данных по бедствиям.....	36
Б. Вопросы для министерства финансов касательно фискального управления бедствиями	37
<i>Оценка фискальных шоков, связанных с бедствиями</i>	37
<i>Финансирование риска бедствий до наступления событий (ex-ante)</i>	38
<i>Финансирование риска бедствий после наступления событий (ex-post)</i>	39
<i>Расходы после бедствий</i>	40
<i>Исполнение бюджета</i>	40
<i>Разделение обязанностей между федеральным/национальным и местными правительствами</i>	40
В. Вопросы для регулятора страховой отрасли касательно внутривосточного рынка страхования от катастроф	41
Приложение II. Шаблон структуры национальной диагностики финансирования риска бедствий	43
Приложение III. Данные по риску и модели риска в развивающихся странах	45
Приложение IV. Проведение базовой оценки финансового риска с использованием данных за прошлые периоды	46
1. Сбор данных.....	46
2. Масштабирование данных.....	47
3. Базовый статистический анализ.....	47
4. Представление базовой оценки риска.....	48
5. Дальнейший статистический анализ	48
Приложение V. Условные обязательства: основные понятия и передовая практика	49
1. Цель.....	49
2. Формы обязательств	49
3. Измерение обязательств.....	50
4. Улучшение измерения обязательств	50
5. Обнародование обязательств.....	50
Приложение VI. Пример информации о связанных с бедствиями условных обязательствах, содержащейся в документах открытого доступа	52

Сокращения и аббревиатуры

СИМА	Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances, Межафриканская конференция рынков страхования
СРЕИР	Обзор государственных расходов и институциональный обзор в контексте климата
ECLAC	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна
GAR	Глобальный оценочный отчет по снижению риска бедствий
GFDRR	Глобальный фонд по сокращению бедствий и восстановлению
UNISDR	Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий
АБР	Азиатский банк развития
ВВП	Валовой внутренний продукт
ГИС	Географическая информационная система
ОГУ	Ожидаемые годовые убытки
ГРФП	Государственные расходы и финансовая подотчетность
МВУ	Максимально возможные убытки
МВФ	Международный валютный фонд
Минфин	Министерство финансов
ОГР	Обзор государственных расходов
ОУУП	Оценка ущерба, убытков и потребностей после бедствий
СФМ	Служба финансового мониторинга
УРБ	Управление риском бедствий

Предисловие

Всемирный банк и Азиатский банк развития провели работу в более чем 50 странах с целью: (i) представить в количественном выражении экономическое и фискальное воздействие бедствий; (ii) изучить существующие механизмы финансирования таких затрат и проанализировать их правовую и институциональную базу; (iii) изучить аспекты рынков страхования и капитала, касающиеся финансирования риска бедствий; и (iv) оценить потенциальный дефицит финансирования после бедствий. В настоящей записке приводится руководство, как системно и комплексно проводить такую диагностику с охватом следующих направлений:

- 1. Оценки воздействия прошлых бедствий:**
 - **Экономическое, фискальное и социальное воздействие бедствий.** Сверяется информация о воздействии прошлых бедствий на основе данных за прошлые периоды и/или данных по смоделированному воздействию, полученных с помощью моделей риска катастроф и соответствующих отчетов.
- 2. Оценка существующего подхода к финансированию риска бедствий, в том числе оценка**
 - **Правовой и институциональной базы политики и инструментов финансирования риска бедствий.** Анализируется существующая правовая и институциональная база, определяющая и регулирующая полномочия, обязанности, исполнение бюджета и подотчетность в правительстве в рамках финансовой защиты от бедствий.
 - **Портфеля механизмов финансирования риска бедствий.** Используется матрица уровней риска, с помощью которой документируются существующие инструменты финансирования риска бедствий (включая инструменты, используемые партнерами по развитию) и соответствующие суммы финансирования.
- 3. Обзор внутривнутриотраслевых рынков страхования и капитала.** Рассматривается нормативная правовая база страхования от риска катастроф; изучаются рыночные финансовые инструменты, которыми могут воспользоваться собственники жилья, фермеры и хозяйствующие субъекты для защиты своего имущества и жизнедеятельности от бедствий.
- 4. Анализ дефицита финансирования.** Анализируются данные за прошлые периоды с целью оценить фискальный дефицит финансирования, определяемый как разница между оценочными фискальными затратами и средствами, имеющимися для покрытия таких затрат; обсуждаются временная разбивка необходимых расходов для оказания экстренной помощи, восстановления и реконструкции (краткосрочный и долгосрочный дефицит финансирования) и время наступления бедствий в контексте фискального календаря.
- 5. Варианты улучшения финансовой защиты.** Используются заключения вышеприведенных разделов для оценки пробелов и/или направлений, которые необходимо укрепить, и обозначаются потенциальные дальнейшие шаги для рассмотрения правительством.

Введение

Цель финансирования риска бедствий — повысить потенциал правительств по пониманию и выполнению обязательств, проистекающих из вызываемых бедствиями потрясений, наряду с минимизацией угроз для прогресса в области развития и фискальной стабильности. Правительства всё больше стремятся достичь этой цели и управлять комплексно и стратегически финансовым воздействием бедствий, вызываемых природными опасностями. За последние 15 лет партнеры по развитию также увеличили масштабы поддержки таких усилий, помогая странам оценить их финансовую подверженность риску, проанализировать существующие механизмы финансирования реагирования на бедствия и реконструкции и разработать рамочные основы мер политики, планы реализации и финансовые инструменты для эффективного управления финансовым риском бедствий.

Цель настоящей записки — помочь практикам в области развития в сборе соответствующей информации, проведении анализа и представлении информации и анализа в виде стандартизированной рамочной диагностики. Такая диагностика имеет три назначения: (i) она позволяет правительствам оценить свой уровень финансовой защиты от бедствий и дает им обзор существующей политики и механизмов финансовой защиты; (ii) она служит основой для определения конкретных пробелов и установления приоритетов мер политики для реализации реформ и внедрения новых финансовых инструментов, которые позволят укрепить финансовую устойчивость; и (iii) она является основой для новой и углубления текущей работы с международными партнерами в области финансирования риска бедствий в рамках более широкого диалога по управлению риском бедствий (УРБ) и/или диалога по управлению государственными финансами. Заключение диагностики можно использовать при разработке стратегий финансирования риска бедствий, в которых излагаются приоритеты мер политики, направленные на стратегическое удовлетворение потребностей в финансировании после бедствий.

Предлагаемая диагностика предназначена для того, чтобы стать базой для основанного на фактах диалога с правительствами. Диагностику можно

рассматривать как «живой» документ, который обновляется по мере появления новой информации и продвижения диалога. Она скорее не просто фиксирует конкретные заключения, а может служить для страны в качестве постоянно пополняющегося хранилища ключевой информации о финансировании риска бедствий.

Основная аудитория диагностики — это должностные лица, в частности в министерствах финансов. Хотя работу по диагностике обычно возглавляют партнеры по развитию, важно на ранних этапах процесса определить техническое контактное лицо в министерстве финансов. Такое контактное лицо будет весьма важным для валидации предварительных заключений и оказания помощи в координации проведения диагностики.

Помимо самой методической записки, в настоящий документ включены вопросник, с помощью которого практики собирают основную информацию для диагностики (Приложение I)¹, и предлагаемая структура национальной диагностики (Приложение II).

В настоящей методической записке охвачено пять основных направлений: воздействие прошлых бедствий (Раздел А), существующий подход к финансированию риска бедствий (Раздел Б), обзор внутрестрановых рынков страхования и капитала (Раздел В), анализ дефицита финансирования (Раздел Г) и резюме и варианты для рассмотрения (Раздел Д). Разделы отражают структуру диагностики, которая будет подготавливаться на основе настоящего документа. В каждом разделе кратко излагается цель раздела и разъясняются соответствующие понятия, обсуждается основная информация, которую необходимо включить в диагностику, и перечисляются ожидаемые прямые результаты (например, схемы или таблицы). Когда применимо, нужно приводить источники важных данных и информации.

Предлагаемый подход к диагностике применим в любой стране, независимо от уровня дохода и

¹ Много информации можно получить посредством камерального исследования или опроса экспертов, и затем эту информацию могут валидировать представители государственных органов.

потенциала. Однако, в зависимости от контекста страны, особое внимание, возможно, необходимо уделять разным аспектам обозначенных вопросов. В странах с низким уровнем дохода, например, большую роль в реагировании на бедствия играет зарубежная помощь, в частности гуманитарные организации; таким образом, в этих странах их роли, вероятно, будет уделено больше внимания, чем в странах со средним уровнем дохода, где, вероятно, относительно больше внимания уделяется роли правительства. Тем не менее, общая рамочная основа предлагаемой диагностики имеет широкое применение, как и вопросы, на которые практики должны стремиться получить ответы в начале работы над финансированием риска бедствий.

И наконец, во многих странах данные могут быть в значительной степени ограниченными, что может затруднять анализ многочисленных факторов, которые определяют уровень финансовой защиты страны от риска бедствий. Однако диагностика, основанная на наилучших имеющихся данных, в целом все равно полезна для первоначальной работы с правительствами по вопросу финансирования риска бедствий, даже если она не будет такой комплексной, как предлагается в настоящей методической записке.

А. Риск бедствий и воздействие прошлых бедствий

Правительства и другие заинтересованные стороны часто не знают о прошлых или потенциальных будущих масштабах, точной природе и географическом распределении воздействия бедствий. Насколько позволяют имеющиеся данные, новая работа с правительством по вопросу финансового риска бедствий должна основываться на информации об опасностях, с которыми сталкивается страна, воздействии прошлых бедствий и соответствующих убытках, и на оценках риска бедствий. Такая информация должна содержаться в первом разделе диагностической записки.

1. Основные факты о прошлых бедствиях

1.1. Характеристика опасностей и история бедствий

Первый шаг при диагностировании финансовой уязвимости страны к бедствиям — понять, с какими видами природных опасностей сталкивается страна и частоту их возникновения при разных уровнях интенсивности. Необходимый контекст для понимания того, какие виды опасностей могут произойти, дает краткая характеристика рисков страны, в том числе характеристика ее географического расположения, гидрометеорологических и геофизических условий, топографии и поверхности (например, лесонасаждений). Характеристику риска можно проиллюстрировать с помощью примеров прошлых лет, которые занимают центральное место в национальном сознании (например, тайфун Хайян на Филиппинах). Историю бедствий необходимо

рассказать в нескольких параграфах. Такой обзор преобладающих рисков и прошлых бедствий может послужить основой для начального диалога по риску бедствий в стране.

1.2. Человеческие жертвы при прошлых бедствиях

Затем необходимо описать человеческие жертвы при прошлых бедствиях. Это включает количество погибших, количество человек, получивших травмы, и количество вынужденных переселенцев. Такой обзор необходимо привести в виде сводной таблицы. Пример приводится в Таблице 1, взятой из записки по финансированию риска бедствий, подготовленной для Сербии.

Эту информацию, наряду с информацией об ущербе и потерях/убытках, вероятнее всего, можно найти в национальном агентстве по статистике или в национальном агентстве по управлению бедствиями. Однако качество и глубина информации будут существенно различаться в разных странах.

1.3. Географическое распределение воздействия

Далее необходимо описать географическое распределение бедствий. Этот шаг помогает разяснить, где в будущем можно ожидать наибольшего воздействия, и, возможно, позволит прилагать более целенаправленные усилия по финансированию риска бедствий в особенно подверженных бедствиям зонах.

Таблица 1. Наглядный пример: количество населения, пострадавшего от крупных бедствий, в разбивке по виду опасностей, Сербия, 2000—2013 гг.

Вид опасностей	Количество событий	Количество погибших	Количество пострадавшего населения
Загрязнение	4	0	2650
Засуха	45	0	9100
Землетрясение	1	3106	9164
Эпидемии	12	0	2230
Взрывы	21	4	15353
Пожары	261	228	1536
Внезапные паводки	6	188	6986
Паводки	234	2	122151
Лесные пожары	490	0	1947
Заморозки	13	0	0
Шквал с градом	134	0	46652
Оползни	42	50	1502
Утечка	12	0	100
Метель	106	12	140275
Шторм	24	0	101953
Другое	16	0	5950
Всего	1421	3590	467549

Источник: UNISDR, база данных Desinventar, http://www.desinventar.net/index_www.html. Адаптировано из World Bank and GFDRR (2016).
Примечание: в базе данных Desinventar содержится информация до 2013 года. Эти цифры не включают катастрофические наводнения, произошедшие в 2014 году.

2. Существующие оценки риска бедствий

В настоящем подразделе диагностической записки необходимо описать, какие виды оценок риска проводились в стране — если такие оценки проводились — и насколько они актуальны (обсуждение данных по рискам и моделей рисков в развивающихся странах приводится в Приложении III). Подраздел должен быть ориентирован на представление риска бедствий в денежном выражении.

В настоящем подразделе необходимо описать географическую зону охвата, виды оцененных опасностей, качество данных и степень детальности существующих оценок риска. Здесь необходимо также указать, существуют ли модели катастроф в свободном доступе. И наконец, в данном подразделе должна содержаться информация о том, как и насколько обширно с результатами каких-либо оценок риска была ознакомлена более широкая общественность, особенно в контексте финансовой готовности к бедствиям. Эта информация необходима для обеспечения того, чтобы в дальнейшем можно

было соответствующим образом преодолеть пробелы.

Вероятнее всего, информацию можно получить в национальном агентстве страны по управлению бедствиями, в соответствующих технических / исследовательских агентствах и институтах (включая университеты) и от международных партнеров, таких как Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (UNISDR). Основные вопросы, на которые при возможности необходимо получить ответы в настоящем подразделе, включают следующее: охватывает ли оценка все виды природных опасностей? Охватывает ли она также технологические опасности? Или же оценка охватывает лишь поднабор природных опасностей? Какие данные по подверженности риску учтены в модели? Каким образом определена уязвимость?

При отсутствии оценок риска или моделей риска можно провести базовую предварительную оценку риска с использованием ограниченных данных за прошлые периоды. Такую оценку можно использовать для начальных обсуждений и анализа. Сопряженные с такой оценкой шаги описаны в Приложении IV.

Таблица 2. Шаблон таблицы по экономическому воздействию прошлых бедствий

Экономическое воздействие (ущерб + убытки) по отраслям	ДСША	В местной валюте
Социальный сектор		
Жилищное хозяйство		
Образование		
Здравоохранение		
Культура		
Питание		
Инфраструктура		
Водоснабжение и санитария		
Коммунальная инфраструктура		
Энергия и электроэнергия		
Транспорт и телекоммуникации		
Производство		
Сельское хозяйство, скотоводство, рыбный промысел		
Торговля и промышленность		
Туризм		
Всего, экономическое воздействие		

3. Экономическое воздействие

В настоящем подразделе диагностики необходимо описать экономическую стоимость недавних бедствий. Эту информацию можно найти в Оценках ущерба, убытков и потребностей после бедствий (ОУУП), регулярных отчетах по экономическому мониторингу, например, в отчетах Международного валютного фонда (МВФ), подготавливаемых в соответствии со Статьей IV, или в ежегодных бюджетных посланиях. В некоторых случаях, однако, может потребоваться, чтобы практики сами оценили экономическое воздействие с использованием имеющейся информации о физическом ущербе и экономической дестабилизации и имеющихся экономических данных. Для иллюстрации потенциального экономического воздействия бедствий при проводимом с правительственной стороной диалоге по мерам политики полезными могут быть даже приблизительные оценки. Оценки общего ущерба и убытков (см. Врезку 1) необходимо

представлять в денежном выражении, а также относительно валового внутреннего продукта (ВВП) и государственных расходов. Такой подход позволяет вписать оценки ущерба и убытков в соответствующий контекст и помогает определить их макроэкономическую значимость в более широком смысле.

3.1. Воздействие прошлых бедствий в разбивке по отраслям

При наличии соответствующих данных в настоящем подразделе необходимо описать дезагрегированное воздействие на разные отрасли, например среди прочего на жилищное хозяйство, транспорт и сельское хозяйство. Дезагрегированные данные часто имеются лишь по бедствиям, для которых проводилась ОУУП. Данные по воздействию прошлых бедствий по отраслям можно представить в формате Таблицы 2.

Врезка 1. Ущерб vs. убытки

При оценке экономического воздействия крупных бедствий международные организации и правительства все чаще используют стандартную методологию. Первоначально эта методология была разработана Экономической комиссией Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна в 1970-х гг., затем ее доработали Европейский Союз, Всемирный банк и Программа развития Организации Объединенных Наций. Эта методология лежит в основе оценок потребностей после бедствий и предусматривает детальное изучение воздействия и последствий крупных бедствий.

В ОУУП используются следующие определения:

- Ущерб — это стоимость возмещения полностью или частично разрушенных физических активов, построенных в соответствии с теми же стандартами, которые действовали до бедствия.
- Убытки — это упущенные экономические потоки в результате временного отсутствия поврежденных активов и/или в связи с любым другим нарушением экономической деятельности, вызванным бедствием.

Источник: ECLAC 2003; UNDP 2013.

4. Фискальное воздействие

В настоящем подразделе необходимо описать фискальное воздействие крупных прошлых бедствий. Бедствия воздействуют на государственные финансы в виде дополнительных, внеплановых расходов на экстренную помощь и реконструкцию и в виде сокращения ожидаемых доходов. Местное воздействие бедствия может также распространиться на национальную экономику, так как неплатежеспособность и неуплата кредитной задолженности создают эффект домино.

4.1. Условные обязательства²

В настоящем подразделе необходимо описать государственные расходы, понесенные в связи с явными и скрытыми условными обязательствами после прошлых бедствий.³ При наличии достаточной информации, позволяющей провести границу между обоими видами обязательств, их необходимо описывать отдельно в разных подразделах (больше справочной информации об условных обязательствах приводится в Приложении V).

4.1.1. Явные условные обязательства

«Явные условные обязательства — это обязательства, проистекающие из контрактов,

законов или четких обязательств в рамках мер политики» (Sebotari 2008, стр. 6). Соответственно, они включают затраты на ремонт и реконструкцию поврежденного государственного имущества и инфраструктуры, например дорог, мостов, больниц, школ, инфраструктуры энергетической отрасли и водного хозяйства.

Информация по выполнению явных условных обязательств после бедствий в прошлом⁴ часто имеется в ОУУП, документах по исполнению бюджета, отчетах МВФ по Статье IV или в других официальных отчетах. ОУУП включают оценки ущерба, нанесенного общественной инфраструктуре и иному государственному имуществу, и соответствующих потребностей в ремонте и реконструкции. Последние — и любые затраты, понесенные в связи с явными договорными обязательствами, которые правительство должно было выполнить после наступления события, — составляют фискальные затраты, с которыми сталкивается правительство в связи с явными условными обязательствами. Договорные обязательства, активизируемые бедствиями, могут включать социальные выплаты, привязанные к бедствиям, или выплаты, привязанные к государственной поддержке программ и учреждений страхования от катастроф. Они могут также включать наступление косвенных обязательств, связанных с государственными

² Более детальное обсуждение условных обязательств содержится в Sebotari (2008).

³ Анализ соответствующих данных требует осторожности: необходимо обеспечить, чтобы анализировались фактические расходы, а не ассигнования.

⁴ То есть информация о явных условных обязательствах, которые фактически наступили после прошлых бедствий. Сумма этих обязательств необязательно такая же, как и сумма, затраченная правительством на выполнение явных условных обязательств после бедствия, поскольку правительство может отказаться от выполнения (некоторых) обязательств.

гарантиями в поддержку других организаций, — например, обязательств, относящихся к банку с государственной гарантией, который оказывается под давлением в результате невыполнения крупных кредитных обязательств после землетрясения.

4.1.2. Скрытые условные обязательства

Скрытые условные обязательства относятся к моральным или общепризнанным, но не юридическим государственным обязательствам. В контексте бедствий они могут включать: (i) поисково-спасательные услуги и гуманитарную помощь; (ii) оказание поддержки, в частности менее обеспеченным домохозяйствам, для восстановления домов, замены производственных активов и предоставления компенсаций за травмы или гибель людей; и (iii) меры поддержки восстановления частного сектора, например налоговые льготы и вывод из кризиса частных организаций.⁵

Иногда правительства выбирают принять ответственность за значительные скрытые условные обязательства после бедствия.⁶ Скрытые условные обязательства не определяются заранее, и поэтому их сложно измерить. Изучение прошлых расходов может дать некоторое представление о затратах, понесенных правительством в связи со скрытыми условными обязательствами. Такая информация, вероятнее всего, содержится в документах по бюджету (результатам исполнения бюджета) и в отчетах партнеров по развитию, или ее можно получить непосредственно у представителей министерства финансов (Минфина).

4.1.3. Измерение явных и скрытых условных обязательств

На практике данные по ожидаемым явным и скрытым условным обязательствам часто отсутствуют. В таких случаях в настоящем подразделе диагностики необходимо представить

⁵ В некоторых странах предусматриваются полномочия и ресурсы для конкретных государственных ведомств, которые выступают в качестве служб экстренного реагирования в случае бедствий, и заранее определяются законодательно установленные уровни и виды компенсаций (например, за гибель людей, разрушение домов), подразумевая, что такие обязанности являются явными условными обязательствами. Как следствие, разделение между явными и скрытыми условными обязательствами происходит в разных странах по-разному.

⁶ Например, после землетрясения и цунами, произошедших в 2011 году в Тохоку, экономические убытки от которых составили 360 миллиардов долларов США, правительство Японии потратило больше средств на экономическую и социальную поддержку пострадавшим сообществам и хозяйствующим субъектам, чем на ремонт и реконструкцию общественной инфраструктуры.

любую имеющуюся информацию об общих фактических фискальных расходах, понесенных после недавних событий в рамках связанных с бедствиями условных обязательств; при возможности эту информацию необходимо представить как в абсолютном выражении, так и относительно сообщаемых ущерба и убытков, общих годовых расходов и ВВП. По недавним оценкам МВФ, такие фискальные затраты в среднем эквиваленты 1,6% ВВП.⁷ Информацию о фискальных затратах при прошлых бедствиях также, вероятнее всего, можно найти в ОУУП, отчетах по результатам исполнения бюджета, отчетах МВФ по Статье IV (пример приводится в Приложении VI) или в других соответствующих отчетах, например, в регулярных записках по экономической и фискальной ситуации, подготавливаемых Всемирным банком и Азиатским банком развития.

4.2. Упущенный доход

Бедствия также сказываются на доходной части государственных финансов. Снижение экономической активности в результате бедствий может найти отражение в снижении налоговых поступлений, по крайней мере, первоначально. Чтобы получить представление об упущенном доходе после прошлых бедствий, можно рассчитать несколько параметров. Во-первых, можно сравнить фактические результаты исполнения доходной части с прогнозируемыми результатами. Однако в странах, где прогнозы доходной части обычно неточны и где к сокращению доходной части, вероятно, приводят другие факторы, такой параметр, возможно, не будет полезным. В таких случаях вместо этого можно сравнить отклонение фактических результатов от прогнозируемых результатов с отклонениями в другие годы. Если спрогнозированное до бедствия снижение доходов в данном году после бедствия намного более существенное в процентном отношении, чем отклонения в доходной части в прошлом, это может говорить о том, что снижение доходной части вызвано бедствием. Но с другой стороны, такое толкование будет правильным лишь в том случае, если отсутствуют другие факторы, которые, вероятно, могли привести к

⁷ См. IMF (2016a). Важно иметь в виду, что этот средний показатель скрывает широкий диапазон фискальных затрат разных стран, связанных с выполнением проистекающих из бедствий условных обязательств. Более того, этот показатель основан лишь на событиях, которые приводят к фискальным затратам, превышающим 1% ВВП. Это относительно редкие события: на это указывает тот факт, что — если вернуться в конец 1980-х гг. — в анализ были включены лишь 65 событий. Поэтому эту цифру не следует принимать в качестве индикатора вероятных фискальных затрат, связанных с бедствиями, в какой-либо конкретной стране.

неудовлетворительным результатам исполнения доходной части или способствовать им. На практике часто преобладают другие факторы, сказывающиеся на результатах исполнения доходной части, и точная оценка упущенных доходов может быть невозможной без экспертных знаний. Если такие экспертные оценки существуют, их необходимо представить в записке.⁸ В Таблице 3 приводится шаблон для представления фискального воздействия прошлых бедствий.

Таблица 3. Шаблон таблицы для представления фискального воздействия прошлых бедствий

	ДСША	В местной валюте
Расходы		
Расходы в связи с явными условными обязательствами		
Расходы в связи со скрытыми условными обязательствами		
Упущенный доход		
Всего		

5. Воздействие прошлых бедствий на малообеспеченное население

В настоящем подразделе необходимо привести информацию о воздействии прошлых бедствий на малообеспеченное население, в том числе указать численность обедневшего из-за них населения. В диагностике необходимо четко обозначить применяемое определение бедности, что поможет при возможных сравнениях стран. Собранную информацию можно привести в формате Таблицы 4.

⁸ Помимо вопросов, охватываемых в настоящем разделе, более полное обсуждение воздействия бедствий на государственные финансы также включает такие вопросы, как: (i) донорские вливания после бедствия и как они изменяют общее воздействие бедствий на доходную часть; (ii) воздействие бедствий на ситуацию с государственным долгом и долговую устойчивость; и (iii) воздействие бедствий на финансы местных правительств. Эти вопросы выходят за рамки предлагаемой диагностики, для которой в настоящей записке приводятся шаблоны и руководство. Если команда, осуществляющая диагностику, тем не менее, захочет включить такое воздействие и представить его в количественном выражении, необходимо будет проконсультироваться с экспертом по государственным финансам.

Таблица 4. Воздействие прошлых бедствий на малообеспеченное население

Воздействие на малообеспеченное население
Количество пострадавшего малообеспеченного населения
Процентная доля пострадавшего малообеспеченного населения
Количество пострадавшего населения, не относящегося к малообеспеченным слоям
Процентная доля пострадавшего населения, не относящегося к малообеспеченным слоям

6. Основные прямые результаты

Основные прямые результаты включают следующее:

1. Таблица, в которой отражается количество пострадавших и количество погибших в результате крупных бедствий — в разбивке по дате и виду опасностей.
2. Таблица, в которой отражается экономическое воздействие прошлых бедствий; если позволяют данные, такую информацию можно представить в разбивке по ущербу и убыткам и по отраслям.
3. Таблица, в которой отражается фискальное воздействие прошлых бедствий; если позволяют данные, такую информацию можно представить в разбивке по расходам в связи со скрытыми и явными условными обязательствами и упущенным доходам.
4. Таблица, в которой отражается воздействие прошлых бедствий на малообеспеченное население.

Другие возможные прямые результаты включают карту, показывающую пространственное распределение воздействия прошлых бедствий. Такую карту, вероятно, сложно подготовить, если отсутствуют хорошие данные и опыт и знания в области ГИС (географическая информационная система) или аналогичной программы, но в некоторых странах такие карты можно найти в ОУУП или, возможно, в университетах или технических институтах.

7. Ресурсы

Ресурсы включают следующее:

- База данных EM-DAT.

<http://www.emdat.be/>

В этой базе данных, которую ведет Бельгийский центр исследований эпидемиологии бедствий (CRED), содержатся данные по более чем 18000 бедствиям по всему миру с 1900 года. Источники данных включают правительства, агентства Организации Объединенных Наций, неправительственные организации, страховые компании, исследовательские институты и информационные агентства.

- DesInventar.

http://www.desinventar.net/index_www.html

Находящаяся в UNISDR система DesInventar — это информационная система управления бедствиями, которую можно использовать для систематического анализа тенденций бедствий и их воздействия. Благодаря визуализации информации о бедствиях, система также содействует диалогу по управлению риском между соответствующими субъектами, организациями и отраслями, а также между провинциальными и национальными правительствами.

- Ежегодная статистика компании Munich RE по природным катастрофам.

<https://www.munichre.com/touch/naturalhazards/en/natcatservice/natcatservice/index.html>

Принадлежащая компании Munich Re база данных NatCatSERVICE, в которой содержится более 30000 статей, является платформой с широким спектром информации и услуг по различным аспектам природных катастроф. Каждый год в базе данных анализируется и фиксируется до 1000 новых событий, связанных с природными опасностями.

- Sigma-проводник швейцарской организации Swiss RE.

http://www.swissre.com/reinsurance/insurers/sigma_explorer_the_data_you_need_at_your_fingertips.html

Sigma-проводник — это интерактивное приложение на базе web-технологий, обеспечивающее доступ к информации о катастрофах и страховых премиях по всему миру с 1970 года.

- Оценки убытков, ущерба и потребностей после бедствий.

http://www.recoveryplatform.org/PDNA/key_documents

<http://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/urban-floods/PDNA.html>

<http://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/7/37037/P37037.xml&xsl=/tpl/p18f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/PDNA.html>

На русском: <https://www.gfdr.org/en/pdna-resources-russian>

- Глобальный оценочный отчет по снижению риска бедствий (GAR).

<https://www.unisdr.org/we/inform/gar>

GAR — это проводимая один раз в два года глобальная оценка снижения риска бедствий и комплексный обзор и анализ природных опасностей, воздействующих на человечество. На вебсайте с указанной ссылкой имеются данные и карты.

- Государственные базы данных по ущербу и убыткам от бедствий.

- Государственные экономические обзоры.

- Отчеты по фискальным рискам.

- Государственные обзоры производительности отраслей.

- Ежегодные отчеты по бюджету.

- Отчеты МВФ по Статье IV.

<http://www.imf.org/external/np/sec/aiv/index.aspx>

- Отраслевая информация по воздействию прошлых бедствий, предоставляемая отраслевыми министерствами.

- Данные по бедности.

<http://data.worldbank.org/topic/poverty>

Б. Существующая правовая и институциональная база и финансовые инструменты для финансирования риска бедствий

1. Цель

В настоящем разделе необходимо представить обзор правовой и институциональной базы финансирования риска бедствий и обзор существующих инструментов финансирования риска бедствий в стране. Такой обзор должен служить основой для обсуждения возможных правовых, институциональных и финансовых реформ, направленных на укрепление правовой и институциональной базы.

2. Правовая и институциональная база финансирования риска бедствий

Для начала необходимо изучить и описать соответствующие законы и учреждения, регулирующие мобилизацию и использование ресурсов, и правовую и институциональную базу УРБ страны в более широком смысле. В широком смысле основу нормативной правовой базы финансирования риска бедствий составляют три набора законов: законы о бюджете, законы в области УРБ и законы в области страхования. Поскольку соответствующие законы, регулирующие сферу страхования, будут обсуждаться в другом разделе диагностики (см. Раздел В), в настоящем подразделе внимание необходимо уделить первым двум наборам законов. После описания соответствующей правовой и институциональной базы в настоящем подразделе необходимо представить законы, на которые ссылается автор, и в конце привести их основные положения в табличном формате.

2.1. Законы, регулирующие бюджетный процесс, и существующая практика

В настоящем подразделе необходимо привести список и краткий обзор законов, регулирующих соответствующие бюджетные процессы. Здесь

необходимо описать ответственность разных сторон в области оказания экстренной помощи после бедствий, скорейшего восстановления и реконструкции (в том числе любые требования к бюджетным статьям непредвиденных расходов), указать сроки ключевых шагов в бюджетном процессе и указать, четко ли определены стороны, их обязанности и сроки. В подразделе также необходимо привести обзор процедур, регулирующих перераспределение бюджетов после бедствия, подготовку и утверждение дополнительных бюджетов, и обзор правил, регулирующих высвобождение государственных ресурсов для целей реагирования на бедствия (обычно привязываемое к объявлению чрезвычайной ситуации на разных уровнях правительства). Если бюджетная гибкость сводится к ограниченной доли дискреционных расходов, это необходимо указать. И наконец, необходимо отметить любую значимую разницу между фактической бюджетной практикой и формальными процессами и процедурами.

2.2. Исполнение бюджета после бедствий

Чтобы максимизировать выгоды от финансовых ресурсов, имеющихся незамедлительно после бедствий, правительства должны уметь использовать такие ресурсы эффективно. Своевременное и эффективное освоение средств — это значительный вызов для многих правительств даже в обычных условиях.⁹ После бедствия вызовы освоения средств усугубляются резким увеличением средств и вызванной событием дестабилизацией.

Первый шаг в улучшении освоения средств после бедствий — это понять процессы исполнения

⁹ Это особенно касается государственных инвестиционных проектов, в рамках которых предусматривается реконструкция инфраструктуры после бедствий. По данным МВФ, «из-за неэффективности государственных инвестиционных процессов в среднем страна теряет около 30% стоимости инвестиций.» См. <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PIMA.pdf>.

бюджета и связанные с ними потенциальные вопросы. В настоящем подразделе необходимо привести обзор отчетов, в которых анализируется эффективность расходов страны, в том числе отчетов по оценке Государственных расходов и финансовой подотчетности (ГРФП) и отчетов по Обзору государственных расходов (ОГР). Основные вопросы, которые следует выделить, — это: (i) эффективность управления государственными инвестициями в стране, так как это относится к потенциалу правительства в области реализации проектов по реконструкции; (ii) эффективность затрат на социальное обеспечение и эффективность механизмов социального обеспечения, так как это относится к потенциалу правительства в области направления пособий через существующие системы; и (iii) эффективность расходов различных отраслей, через которые можно направлять экстренное финансирование.

В настоящем подразделе необходимо также описать любые специальные механизмы, которые ускоряют освоение средств при чрезвычайных ситуациях, включая процессы экстренных закупок, закупочные процессы с использованием предусмотренных на случай бедствий резервных средств, заранее согласованные контракты на оказание экстренной помощи и скорейшее восстановление, товары и услуги и специальные (оптимизированные) процессы исполнения бюджета. Описанные процессы необходимо сравнить с фактическими процессами, имевшими место при бедствиях, что позволит определить какие-либо вызовы, препятствующие эффективному освоению средств после бедствий.

2.3. Закон (-ы), регулирующий (-ие) управление риском бедствий и финансирование риска бедствий

В настоящем подразделе диагностики необходимо привести обзор законов и нормативных актов, регулирующих реагирование после бедствий в более широком смысле, например законов в области гражданской обороны. Здесь также необходимо проанализировать/описать следующее:

- Ключевые стороны, обеспечивающие экстренную помощь, восстановление и реконструкцию в случае бедствий, и их обязанности.
- Дополняют ли институциональные мандаты друг друга и не дублируют ли они друг друга.
- Существуют ли правовые положения по механизмам координации действий.

- Существуют ли положения по процедурам экстренных закупок в случае объявления национального бедствия.
- Четко ли определены обстоятельства, при которых объявляется национальное бедствие, и процесс объявления национального бедствия.

Этот пункт особенно важен в тех странах, где объявление национального бедствия активизирует использование катастрофных условных кредитных линий или снятие предназначенных для бедствий резервных средств.

- Каковы процесс и методология оценки ущерба, убытков и потребностей после бедствий.

Такие оценки являются ключевой частью реагирования на бедствия, поскольку они создают основу для мобилизации и ассигнования ресурсов после бедствий. Если государственных ресурсов недостаточно, это учитывается при принятии донорами решений о предоставлении помощи. Необходимо также описать качество и скорость проведения оценок в прошлом вместе с предписанной и (там, где есть различия) фактически используемой методологией.¹⁰

- Каковы правовые требования к аудиту расходов, произведенных после бедствий; в какой степени произведенные после бедствий расходы проходили аудит в прошлом.
- Каковы требования к мониторингу и оценке интервенций после бедствий и к практике мониторинга и оценки интервенций после бедствий.

Если нормативный правовой акт в области УРБ предусматривает создание специального резервного фонда на случай бедствий, это необходимо четко указать в настоящем подразделе и привести обзор любых постановлений, устанавливающих, каким образом финансируется этот фонд, для чего его можно использовать и каким образом ведется учет расходов.

В случае если есть специальный закон в области финансирования риска бедствий — что маловероятно, — в настоящем подразделе

¹⁰ Больше информации по методологии Оценок потребностей после бедствий, принятой Европейским Союзом, Всемирным банком и Программой развития Организации Объединенных Наций, приведено во Врезке 1.

необходимо описать, как он влияет на финансовую готовность правительства, домохозяйств и хозяйствующих субъектов. Здесь также необходимо обсудить любые другие законы, касающиеся мобилизации и использования ресурсов в ответ на бедствия.

2.4. Институциональное устройство управления риском бедствий и финансирования риска бедствий

В настоящем подразделе необходимо описать институциональное устройство реагирования на бедствия и соответствующего финансирования и проанализировать потенциал соответствующих учреждений, уровень и качество координации между ними.

Сначала необходимо привести обзор отчетов, в которых изучается функционирование Минфина и состояние управления государственными финансами в стране, например отчетов по оценке ГРФП и отчетов по функциональному обзору Минфина. Этот шаг необходимо дополнить опросом начальников ключевых подразделений Минфина, например подразделений, ответственных за казначейство, бюджет и макроэкономическое управление.

Затем в диагностике необходимо описать природу и качество взаимоотношений между Минфином и другими министерствами, вовлеченными в реагирование на бедствия, и соответствующее финансирование. Степень готовности Минфина делегировать надзор за средствами другим министерствам зависит от правовой базы, а также от уровня институционального доверия. Для снижения риска бедствий, обеспечения готовности к ним и реагирования на них весьма важна эффективная координация между разными министерствами и ведомствами, и отсутствие такой координации может существенно сказаться на финансовых затратах.

Если существует формальный механизм координации, который объединяет ключевые заинтересованные стороны УРБ, например национальная платформа по управлению риском бедствий, в диагностике необходимо описать, функционирует ли такая платформа должным образом, существует ли она на политическом или техническом уровне или на обоих уровнях, как часто проводятся ее заседания, какими полномочиями она наделена и какую роль она играет в определении ассигнований средств на УРБ, в том числе на реагирование после бедствий, и в принятии решений относительно политики финансирования риска бедствий.

Более того, в настоящем подразделе необходимо представить обзор присутствия и роли партнеров по развитию в продвижении повестки дня страны в области финансирования риска бедствий. Здесь необходимо описать гуманитарное реагирование на бедствия, в том числе каким образом координируется такое реагирование. В странах, подверженных риску бедствий, в усилия по реагированию часто вовлечен целый ряд организаций, в том числе неправительственные организации. Необходимо привести обзор активных участников.

2.5. Местное правительство

У местных правительств часто весьма ограничены собственные возможности привлечения доходов, и поэтому они генерируют незначительные ресурсы, которые они могут сохранить для реагирования после бедствий или использовать для покупки инструментов передачи риска. В настоящем подразделе диагностики должны обсуждаться роль местных правительств в реагировании на бедствия, любые правила, которые определяют механизмы распределения расходов между местными и региональными или национальными правительствами, финансовые механизмы, имеющиеся в распоряжении местных правительств для реагирования на бедствия, и недавний практический опыт реагирования на бедствия с бюджетной точки зрения, в том числе в плане скорости передачи ассигнований из национального правительства и их соразмерности. Для сбора такой информации необходимо будет провести обсуждения с несколькими отобранными местными правительствами, а также с соответствующими ведомствами национального правительства, включая Минфин.

3. Существующие механизмы и инструменты финансирования риска бедствий

В настоящем подразделе необходимо описать, каким образом страна в настоящее время финансирует связанные с бедствиями расходы. По итогам такой оценки необходимо подготовить список любых механизмов финансирования, непосредственно предназначенных для смягчения связанного с бедствиями финансового риска, а также других механизмов, которые помогли справиться с финансовым бременем бедствий в прошлом или которые могут в этом помочь в будущем.

3.1. Выделение уровней риска

Международный опыт показывает, что в идеале для защиты от событий разной частоты и серьезности правительства должны сочетать разные инструменты. Механизмы финансирования можно разделить на две основные категории:

1. *Принятие риска на себя (удержание риска).* Правительство принимает на себя убытки от бедствий и управляет ими за счет своих бюджетных ресурсов, например за счет бюджетных резервов, перераспределения бюджета после бедствий или заемных средств.

2. *Передача риска.* Правительство передает потенциальные убытки от будущих бедствий финансовому рынку или рынку страхования, уплачивая страховую премию, — например посредством традиционного страхования/перестрахования.

Рисунок 1. Трехзвенная стратегия выделения уровней риска для правительств



Источник: адаптировано из World Bank and GFDRR 2014.

Примечание: Cat = катастрофы.

Сочетание разных инструментов защиты от событий разной частоты и серьезности известно как выделение уровней риска (Рисунок 1). Рекомендуется подход по принципу «снизу-вверх»: правительство сначала обеспечивает средства для повторяющихся бедствий, затем наращивает свой потенциал финансового реагирования после бедствий, чтобы финансировать менее частые, но более серьезные бедствия. Выделение уровней риска обеспечивает использование сначала более дешевых источников средств, а наиболее затратные инструменты

используются лишь при исключительных обстоятельствах.

3.2. Инструменты финансирования риска бедствий до и после наступления события

Инструменты финансирования риска бедствий также можно разделить на инструменты финансирования до наступления события (инструменты *ex-ante*) и инструменты финансирования после наступления события (инструменты *ex-post*). С помощью инструментов *ex-ante* меры принимаются до

наступления события, в то время как с помощью инструментов *ex-post* меры принимаются после наступления события. Чтобы обеспечить эффективность финансирования после бедствий, эти два инструмента необходимо использовать в сочетании друг с другом. Обычно имеется некоторая возможность перераспределения бюджета после бедствия, при этом необходимо отсрочить запланированные инвестиции в пострадавших от бедствия зонах. Также может иметься возможность привлечения заемных средств — в зависимости от доступа к рынку и существующих уровней внутреннего и внешнего долга. Если потребности в финансировании значительны, однако, получение достаточных ресурсов после события может быть затруднительным и может привести к существенным задержкам, экономическим и связанным с развитием затратам. Внедрение инструментов *ex-ante* сглаживает связанные с бедствием затраты с течением времени и может улучшить планирование и процессы расходов после бедствий.

3.3. Инструменты финансирования риска бедствий до наступления события

В настоящем подразделе диагностики необходимо описать механизмы финансирования, внедренные правительствами для покрытия непредвиденных расходов, связанных с бедствиями.

3.3.1. Бюджеты на непредвиденные расходы

Чтобы определить, предусматриваются ли в бюджете какие-либо средства на связанные с бедствиями непредвиденные расходы, необходимо проконсультироваться с представителями Минфина и/или изучить бюджетные документы Минфина. Если такие непредвиденные расходы включены, требуется дополнительное изучение, чтобы определить: (i) суммы годовых бюджетных ассигнований за последние годы и каким образом эти суммы согласовывались; (ii) являются ли суммы ассигнований дискреционными или установлены законодательно; (iii) можно ли остаток переносить на следующий год; (iv) процедуры ассигнования и утверждения расходов; (v) данные по выделению и использованию бюджета на непредвиденные расходы для реагирования после бедствий за прошлые периоды; и (vi) в более широком смысле уровни освоения за бюджетный год, если в бюджете также имеются статьи непредвиденных расходов для целей, не связанных с бедствиями. Последний вопрос важен, потому что на практике бюджеты на непредвиденные расходы могут дать минимальную поддержку для реагирования на бедствия, если они полностью

используются для других целей относительно рано в бюджетном году.

3.3.2. Резервные фонды

В некоторых странах для покрытия затрат, связанных с бедствиями высокой интенсивности, низкого воздействия, используются общецелевые или предназначенные специально для бедствий резервные фонды. В некоторых странах за счет этих фондов также обеспечиваются снижение риска бедствий и готовность к бедствиям. Если такой фонд существует, в настоящем подразделе необходимо описать: (i) какое министерство осуществляет управление этим фондом и какую роль в управлении им играет Минфин; (ii) включается ли такой фонд в бюджет или он является внебюджетным; (iii) каким образом финансируется фонд; (iv) как осуществляется управление средствами; (v) текущий остаток фонда; (vi) правомочные статьи расходов; (vii) процедуры оценки фонда; и (viii) обстоятельства, при которых высвобождаются средства фонда. Необходимо также указать фактическое освоение средств фонда, в том числе дату и цели использования средств. В случае если существуют субсуверенные резервные фонды для покрытия связанных с бедствиями расходов, их необходимо проанализировать и описать в том же порядке.

3.3.3. Условный кредит

Некоторые организации по развитию и частные кредиторы предлагают условный кредит для восстановления и реконструкции после бедствий, что обеспечивает быстрый доступ к финансированию в случаях, когда обычно ограничена ликвидность. В настоящем подразделе диагностики необходимо описать любые существующие условные кредитные линии для реагирования на бедствия, дату и цели снятия каких-либо средств. Информация о существующих условных кредитных линиях, в том числе об их размере и обстоятельствах, при которых они активизируются, должна быть у представителей Минфина.¹¹

3.3.4. Решения по передаче суверенного риска

В настоящем подразделе необходимо описать существующие решения по передаче суверенного и субсуверенного риска. Такие решения могут включать продукты, которые защищают государственный бюджет от вызываемых

¹¹ Условный кредит можно обычно активизировать незамедлительно после наступления заранее определенных «побудительных» событий, например после объявления национального бедствия.

бедствиями фискальных шоков за счет передачи риска международным рынкам страхования, перестрахования и капитала, например посредством «пулов», параметрических продуктов, продуктов индексного страхования или катастрофных облигаций для суверенного риска. Описание таких решений должно включать информацию об уровнях покрытия риска и о любых выплатах. В настоящем подразделе необходимо также обсудить, в какой степени застраховано государственное имущество. Любую политику, регулирующую страхование государственного имущества разных государственных организаций, необходимо описать в других разделах (см. Раздел В). И наконец, в настоящем подразделе необходимо указать, может ли страховые услуги предоставлять лишь страховая компания, имеющая лицензию, зарегистрированная или уполномоченная вести бизнес в стране, где находится подлежащий страхованию риск (признанный страховщик), или страховое покрытие может предоставлять страховая компания из другой юрисдикции, которая не уполномочена принимающей страной покрывать риски в данной стране.¹²

3.4. Инструменты финансирования риска бедствий после наступления события

Обычно правительства удовлетворяют часть своих потребностей в финансировании после бедствий за счет перераспределения бюджетных средств, повышения налогов или увеличения объемов заемных средств. В настоящем подразделе необходимо обсудить инструменты финансирования риска *ex-post*, которые использовались после прошлых бедствий, и описать любые сдерживающие факторы, с которыми сталкивалось правительство при мобилизации средств.

¹² Во многих странах ограничивается осуществление страховых операций компаниями, не имеющими лицензию. Такие же ограничения распространяются на местные брокерские компании, которые выступают в качестве посредников от имени аффилированной компании, не имеющей лицензии. Следовательно, органам страхового надзора необходимо определить условия, которые должны выполнять местные субсидиарные или аффилированные компании для страхования местных рисков у непризнанного страховщика, такие как получение предварительного одобрения от регулирующих органов, специальная регистрация существования страхования, использование местного брокера размещения или уплата налога на страховую премию в самой стране местным страхователем или местным брокером.

3.4.1. Перераспределение бюджетных средств

В настоящем подразделе необходимо описать механизмы перераспределения бюджета, в том числе:

- Нормативные акты, касающиеся перераспределения средств внутри существующих статей бюджета по усмотрению отраслевого распорядителя бюджетных средств (например, отраслевого ведомства), в том числе любые предусматриваемые для сумм ограничения.
- Нормативные акты, касающиеся перераспределения средств между статьями бюджета и государственными организациями, в том числе любые предусматриваемые для сумм ограничения.
- Приблизительный период времени, необходимый для принятия дополнительного бюджета.
- Данные по масштабам перераспределения средств после бедствий за прошлые периоды.
- Опыт преодоления каких-либо препятствий и задержек, с которыми сталкивалось правительство при реализации перераспределения бюджетных средств после бедствий, в прошлом.¹³

Описанный процесс необходимо сравнить с фактическими расходами, понесенными в результате недавних бедствий, чтобы определить существующие вызовы и возможные реформы для их преодоления. Возможно, будет затруднительно получить данные по перераспределению средств — особенно по перераспределению внутри статей бюджета (например, в рамках бюджета отраслевых ведомств на эксплуатацию и содержание). Информация о каком-либо существенном перераспределении средств между государственными ведомствами может содержаться в отчетах по дополнительному бюджету и в соответствующих посланиях. Обзор перераспределения средств после бедствий также можно получить, изучив бюджетные послания для последующих лет.

¹³ Незначительные перераспределения часто осуществляются по усмотрению отдельных отраслевых ведомств, особенно в части, касающейся регулярных расходов.

3.4.2. Повышение налогов

Еще один способ финансирования возросших финансовых потребностей после бедствий — повышение налогов. Эффективность этого подхода зависит от различных факторов, в том числе от налоговой базы страны, соблюдения налогового законодательства и потенциала по взиманию налогов. Однако повышение налогов может быть политически затратным решением и, возможно, обострить экономический стресс, вызванный самим бедствием. В настоящем подразделе диагностики необходимо указать, повышало ли правительство налоги после прошлых бедствий, и указать детали конкретных затронутых налогов, повышение ставки (ставок), собранные суммы (и — для целей сравнения — эквивалентные цифры за прошлые годы), сколько времени потребовалось для повышения налогов на практике и в течение какого периода времени действовала (-и) повышенная (-ые) ставка (-и).

3.4.3. Привлечение заемных средств после бедствий

В зависимости от доступа к рынкам капитала и своей кредитоспособности, для финансирования связанных с бедствиями затрат правительства могут привлекать заемные средства. В настоящем подразделе необходимо описать, использует ли правительство вариант привлечения денег частных заемщиков или официальных доноров для финансирования после бедствий и в какой степени этот подход фигурирует в официальном планировании (например, в стратегии управления государственным долгом). В настоящем подразделе необходимо также описать какие-либо конституционные или иные правовые ограничения для привлечения заемных средств, такие как правила соотношения долга и ВВП или правила дефицитного финансирования. Здесь также необходимо привести информацию о любых займах, которые привлекались после прошлых бедствий, включая эмиссию каких-либо облигаций, и о влиянии займов на уровни долга и — в соответствующих случаях — кредитные рейтинги.

3.4.4. Присутствие и помощь доноров¹⁴

Партнеры по развитию и их деятельность влияют на то, каким образом правительства составляют финансовые планы для бедствий. В настоящем подразделе необходимо описать финансовые ресурсы и механизмы, которые доноры могут мобилизовать в ситуации после бедствий. В некоторых странах с низким уровнем дохода может быть много международных организаций, участвующих в реагировании после бедствий. В таких случаях или в случаях, когда инструменты направлены непосредственно на население, в настоящем подразделе необходимо привести информацию о целевых группах и механизмах обеспечения адресности, посредством которых ресурсы направляются получателям. Информация должна также включать детали относительно международной помощи, предоставленной в ответ на недавние бедствия, в том числе сколько времени потребовалось донорам для мобилизации и освоения заимствованных правительством средств.

¹⁴ Для механизмов реагирования на бедствия *ex-ante* существует много инновационных решений. Например, в гуманитарном сообществе поддержка в натуральной форме иногда оказывается с использованием инструментов авансовой закупки, которые позволяют закупать товары до появления экстренных потребностей. Такие инструменты позволили сократить время поставок и достичь большей экономической эффективности, а также поддержать пилотную реализацию альтернативных механизмов закупок и финансового управления. В некоторых странах могут быть актуальными также такие инновационные решения, как предварительная планировка размещения складов, предварительные контракты с финансовыми учреждениями для получения денежных средств и работа по фактическим продовольственным запасам. При наличии таких механизмов их необходимо описать под отдельным заголовком в Подразделе 3.3.

Таблица 5. Сумма средств, имеющихся для реагирования на бедствия. Пример Сербии, 2016

Риск бедствий	Имеющиеся финансовые ресурсы	Сумма имеющихся средств
Уровень высокого риска (например, крупные наводнения, крупные землетрясения)	Донорская помощь	Сумма непредсказуема и ненадежна (например, в 2014 году общая сумма обязательств составила 235 миллионов евро, часто в натуральной форме)
	Привлечение экстренных займов	Сумма непредсказуема (например, 227,5 миллиона евро, полученные от Всемирного банка для экстренного восстановления после наводнений 2014 года)
	Страхование государственного имущества	Сумма не установлена, но очень низкая
Уровень среднего риска (например, региональные наводнения, не крупные землетрясения)	Условное финансирование	В настоящее время недоступно (подготовка 100 миллионов долларов США CatDDO находится на ранних этапах подготовки)
Уровень низкого риска (например, локальные наводнения, засухи, оползни)	Бюджетные средства: постоянный бюджетный резерв	17000 евро (сумма, первоначально внесенная в бюджет; увеличена один раз за счет дополнительного бюджета в 2014 году почти до 20 миллионов евро)
	Бюджетные средства: компенсация за ущерб, нанесенный стихийными бедствиями (счет 484)	700000 евро (сумма, первоначально внесенная в бюджет; увеличена один раз за счет дополнительного бюджета в 2014 году приблизительно до 1,5 миллиона евро)
	Перераспределение бюджета	Сумма не установлена (незамедлительно доступны 10% каждой статьи ассигнований; сумма выше, если принимается дополнительный бюджет)

Источник: World Bank 2016.

Примечание: CatDDO = Заем для целей политики развития с Опционом отсроченного снятия средств при наступлении катастрофы.

3.4.5. Инструменты финансирования риска бедствий в табличном формате

Чтобы резюмировать информацию настоящего подраздела, необходимо составить таблицу, в которой будут отмечены имеющиеся источники финансирования и суммы, предусматриваемые для разных уровней риска. В Таблице 5 приведен пример Сербии.

4. Основные прямые результаты

Основные прямые результаты включают следующее:

- Таблица, в которой приведены соответствующие законы и их основные положения.
- Таблица, в которой приведены существующие источники финансирования риска бедствий и суммы в разбивке по уровню риска.

5. Ресурсы

Ресурсы включают следующее:

- Базы данных законодательных и нормативных актов.
 - Существующие институциональные обзоры.
 - Национальные отчеты о ходе реализации Хиогской рамочной программы действий.
- <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports/>

В этих отчетах оценивается уровень прогресса, достигнутого в реализации пяти приоритетов Хиогской рамочной программы действий на 2005—2015 гг. В дальнейшем их, вероятно, будут дополнять отчеты о ходе реализации Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015—2020 гг.

- Проектные документы доноров.
- Документы по государственному бюджету.
- Базы данных BOOST.

<http://wbi.worldbank.org/boost/boost-initiative>

По состоянию на середину 2016 года базы данных BOOST обеспечивали доступ к бюджетным данным в удобном пользовательском формате примерно в 40 странах. Наборы данных обычно содержат информацию об утвержденном бюджете, пересмотренном бюджете и фактических суммах расходов в разбивке по (i) уровню правительства; (ii) административным единицам; (iii) субнациональным распорядителям средств; (iv) экономической классификации; (v) функциональной классификации; (vi) программной классификации (если страна использует программное бюджетирование); и (vii) источникам финансирования.

- Обзоры государственных расходов.

<http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/publicexpenditure-review>

- Обзоры государственных расходов и институциональные обзоры в контексте климата (CPEIR).

<https://www.climatefinance-developmenteffectiveness.org/CPEIR-Database>

Обзоры CPEIR, в которых используется методология ОГР, — это систематические качественные и количественные анализы государственных расходов страны в части, относящейся к изменению климата. Обзоры CPEIR показывают факты о государственных расходах во всех министерствах и дают обзор планов и политики правительства в области изменения климата, институциональной базы и архитектуры государственных финансов. С 2016 года методология также используется в обзорах государственных расходов на УРБ и в институциональных обзорах в контексте УРБ.

- Оценки ГРФП.

<https://pefa.org/>

ГРФП — это методология оценки показателей управления государственными финансами с количественными индикаторами. Цель ГРФП — дать краткий обзор таких показателей в конкретные моменты времени с помощью методологии, которую можно воспроизвести в последующих оценках, что позволяет резюмировать изменения с течением времени.

6. Приблизительный список основных сторон, с которыми необходимо встретиться

1. Министерство финансов:
 - Бюджетный департамент;
 - Департамент по макроэкономике/ фискальным вопросам;
 - Казначейство/департамент долга;
 - Управление международного сотрудничества.
2. Министерство планирования.
3. Министерство общественных работ.
4. Министерство транспорта.
5. Министерство энергетики.
6. Министерство сельского развития.
7. Министерство окружающей среды.
8. Министерство сельского хозяйства.
9. Национальное агентство по управлению бедствиями.
10. Министерство или управление, осуществляющее надзор за субнациональным государственным управлением.
11. Управление или агентство, осуществляющее надзор за государственными предприятиями.
12. Министерство или агентство, ответственное за продовольственную безопасность.
13. Менеджеры накопительных/пенсионных фондов.¹⁵
14. Партнеры по развитию.
15. Местное правительство (небольшая выборка).

¹⁵ В некоторых странах могут существовать специальные механизмы, которые позволяют в экстренных случаях использовать средства пенсионного обеспечения для расширения программы социальной помощи после бедствий. В таких случаях необходимо проконсультироваться с менеджерами этих фондов.

В. Обзор внутрестранового рынка страхования

1. Цель

В настоящем разделе диагностики необходимо привести обзор состояния внутрестрановой отрасли страхования и перестрахования в стране и соответствующей нормативной правовой среды, регулирующей отрасль. Здесь необходимо привести информацию о ключевых аспектах нормативной базы, уровне проникновения страхования иного, чем страхование жизни, страховании имущества от катастроф, сельскохозяйственном страховании и микростраховании от бедствий. В разделе необходимо дать оценку уровня применения в стране передачи связанного с бедствиями риска с помощью страхования и перестрахования. О наличии оценок риска бедствий, служащих основой для разработки продуктов передачи риска, указывается в других разделах диагностики (см. Раздел А).

2. Проникновение страхования и рынок страхования

В настоящем подразделе необходимо указать уровень проникновения в стране страхования иного, чем страхование жизни, и тенденции с течением времени с особым упором на страхование от катастроф. Полезный контекст может дать сравнение со странами, которые находятся в этом же регионе или обладают похожими характеристиками, а также взгляды кредитных рейтинговых агентств. В настоящем подразделе также необходимо привести информацию о количестве частных страховых компаний, кэптивных страховых компаний и — если применимо — государственных страховых компаний.

3. Нормативная среда

Настоящий подраздел должен содержать информацию о том, устанавливаются ли нормативные положения в области страхования самой страной или региональным регулирующим органом, таким как Межафриканская конференция рынков страхования в странах Западной Африки (СІМА). Здесь необходимо указать, существуют ли

конкретные законы или нормативные акты, требующие покупки страхования от катастроф, описать местные нормативные акты в области перестрахования и указать, подлежат ли страховые премии налогообложению. В подразделе также необходимо указать, позволяют ли нормативные акты страны продавать индексные страховые продукты и основаны ли такие продукты на параметрических триггерах или на совокупных выходных показателях.

4. Продукты страхования имущества от катастроф

Страхование имущества от катастроф — это ключевой инструмент финансовой защиты от риска бедствий. Этот инструмент защищает домохозяйства и хозяйствующие субъекты, тем самым также снижая скрытые условные обязательства правительства.¹⁶ Более того, он обеспечивает возможность прямого страхового покрытия государственного имущества.

В настоящем подразделе диагностики необходимо привести информацию об опасностях и рыночных сегментах, для которых в стране имеются продукты страхования имущества от катастроф, наряду с информацией об уровнях страховых премий для разных опасностей (например, бытовые, промышленные пожары или пожары в коммерческих фирмах, землетрясения, ветер и т.д.). По каждой линии продуктов необходимо привести информацию, является ли страховое покрытие от катастроф вложенным страхованием, индоссаментом или выборочным страхованием. Необходимо также указать случаи, исключаящие ответственность страховщика, страховые франшизы и ограничения страхового покрытия.

При наличии параметрических продуктов в настоящем подразделе необходимо указать параметрические триггеры. Здесь также необходимо отметить любые продукты обязательного

¹⁶ Это соответствует действительности в той мере, что правительство в противном случае оказывает поддержку при восстановлении частных домов.

страхования и — в случае жилищного страхования — указать, является ли обязательное страхование необходимым условием для получения ипотечного кредита. Здесь необходимо также привести информацию о процентной доле коммерческой и жилой собственности, застрахованной от риска катастроф.

И наконец, в настоящем подразделе необходимо указать, застраховано ли государственное имущество (например, здания, инфраструктура) от бедствий, и условия, на которых было осуществлено страхование.

5. Сельскохозяйственное страхование

В настоящем подразделе необходимо обсудить наличие и степень использования сельскохозяйственного страхования, в том числе страхования сельскохозяйственных культур, скота, лесного хозяйства и аквакультурного хозяйства. В подразделе необходимо проанализировать государственное участие в сельскохозяйственном страховании, в том числе любые государственно-частные программы, субсидирование страховых премий или механизмы совместного участия в покрытии убытков. Здесь также необходимо привести информацию о стоимости любой государственной поддержки (субсидирование), если таковая имеется.

6. Микрострахование

Микрострахование может быть эффективным механизмом передачи риска и неотъемлемой частью общей базы финансирования риска бедствий. Этот инструмент может обеспечить доступ к ликвидности после бедствий, тем самым защищая имущество и жизнедеятельность, а также обеспечивая средства для скорейшего восстановления. В настоящем подразделе необходимо описать существующий в стране вид микрострахования от бедствий, уровни его проникновения и обслуживаемые сегменты населения и делового сообщества.

7. Ресурсы

Ресурсы включают следующее:

- Отчеты Ахсо.
<http://www.axcoinfo.com/countries.aspx>
- Отчеты в рамках Инициативы «Доступ к страхованию».
<https://a2ii.org/en/knowledge-centre/reports>
- Отчеты в рамках Сети микрострахования.
<http://www.microinsurancenetwork.org/resources>

8. Приблизительный список основных сторон, с которыми необходимо встретиться

1. Орган страхового регулирования/надзора.
2. Ассоциация страховой отрасли.
3. Банковский регулятор.

Г. Анализ дефицита финансирования

1. Цель

В настоящем разделе необходимо привести оценки потенциального дефицита средств, с которым может столкнуться правительство после бедствий. Цель раздела — предоставить ключевую информацию, необходимую для вступления в диалог с правительством по потенциальному дефициту финансирования и вариантам укрепления финансовой готовности к бедствиям. Хотя точная оценка дефицита финансирования требует обширных данных, которые во многих странах невозможно легко получить, достаточно приближенную оценку потенциального дефицита финансирования могут дать расчеты, основанные на данных за прошлые периоды, особенно если они сочетаются с имеющейся информацией о максимально возможных убытках. В следующих параграфах приводится некоторое руководство по оценке дефицита связанного с бедствиями финансирования и объясняется, как проводить анализ дефицита финансирования в случаях, когда имеется относительно немного данных.

2. Оценка дефицита финансирования

В идеале анализ дефицита финансирования должен основываться на оценке условных обязательств (см. Раздел А) в сочетании с полной информацией об имеющемся финансировании для риска бедствий (см. Таблицу 5), и по итогам такого анализа необходимо оценить дефицит финансирования для разных сценариев бедствий. Дефицит финансирования можно узнать посредством вычета средств, имеющихся для риска бедствий, из затрат, связанных с каждым сценарием. Для точной оценки дефицита финансирования требуются исчерпывающие данные по государственным условным обязательствам для всех видов опасностей, с которыми сталкивается страна, периодам повторяемости опасностей разной интенсивности и данные по всем существующим механизмам финансирования риска бедствий *ex-ante* (формальным и неформальным), наряду с допущениями о масштабе потока денежных средств из механизмов финансирования риска бедствий *ex-post*. В случае анализа по факту (анализ *ex-post*) требуются данные по фактическим потокам

финансирования.¹⁷ Независимо от того, кто проводит такой анализ *ex-post*, необходимо иметь в виду, что даже если удовлетворены все выявленные потребности в реагировании на бедствия, скорейшем восстановлении и реконструкции, возможно, они были удовлетворены не с самой высокой степенью эффективности и своевременности.

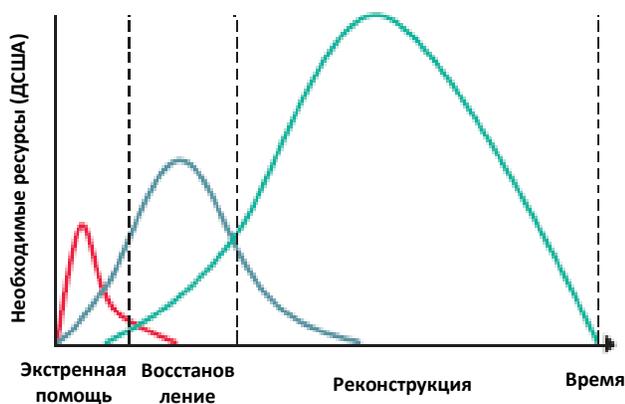
Однако даже упрощенный анализ, сосредоточенный исключительно на инструментах *ex-ante*, может быть полезным и дать первую приближенную оценку дефицита финансирования, которая послужит основой для рассмотрения и укрепления механизмов финансирования риска бедствий и для изучения более широких фискальных последствий такого дефицита. Если инструменты *ex-ante* слишком ограничены, чтобы быть единственной основой для анализа, потребуются сделать допущения о вариантах *ex-post* для финансирования возникающих после бедствий потребностей и включить эти варианты в анализ.

Важно создать четкую картину вероятного относительного распределения потребностей в финансировании и ресурсов во времени, различая в усилиях по реагированию фазу экстренной помощи, фазу скорейшего восстановления и фазу реконструкции для каждого вида природных опасностей (см. Рисунок 2). В анализ также необходимо включить влияние времени возникновения бедствия относительно фискального календаря. Если бедствие произойдет в начале финансового года, некоторым правительствам, возможно, придется ждать год или более, прежде чем для реконструкции можно будет использовать значительные финансовые средства.¹⁸

¹⁷ Важно не забывать, что бюджеты на непредвиденные расходы могут быть предназначены для покрытия всех событий за определенный период времени, и поэтому нельзя предполагать, что вся сумма средств имеется для каждого отдельного события, особенно в странах, в которых каждый год происходит несколько бедствий.

¹⁸ Также важно иметь в виду, что на местном уровне дефицит финансирования может ощущаться особенно остро, даже если анализы дефицита финансирования будут сложно провести на местном уровне в связи с ограниченностью данных.

Рисунок 2. Распределение потребностей и использования финансовых инструментов во времени



Источник: World Bank and GFDRR 2014.

3. Проведение анализа дефицита финансирования в условиях ограниченных данных

Чтобы получить первое приблизительное представление о дефиците финансирования и начать обсуждения с правительствами, различные параметры дефицита финансирования можно рассчитать при относительно ограниченных данных. Ниже обсуждаются два параметра: (i) анализ дефицита финансирования в краткосрочной перспективе, который позволит оценить готовность правительства к покрытию расходов на экстренную помощь и скорейшее восстановление в незамедлительном порядке и в ближайшей перспективе; и (ii) анализ дефицита финансирования в более долгосрочной перспективе, который позволит оценить возможность страны финансировать возможные потребности в реконструкции. В диагностической записке также обсуждаются оценки дефицита финансирования в краткосрочной и долгосрочной перспективе, основанные на (i) анализе *ex-post* отдельных прошлых событий и (ii) анализе гипотетических событий с разным периодом повторяемости на основе данных за прошлые периоды.

3.1. Анализ дефицита финансирования в краткосрочной перспективе

Основой для оценки возможной будущей краткосрочной стоимости реагирования на разные виды опасностей могут послужить данные по подушевым расходам на экстренную помощь и

скорейшее восстановление за прошлые периоды. Умножив подушевую экстренную помощь за прошлые периоды на количество человек, которые могут пострадать от гипотетического события (после корректировки на рост и инфляцию с течением времени), можно получить приблизительную оценку затрат на экстренную помощь.

Анализ дефицита финансирования, основанный лишь на затратах на экстренную помощь и скорейшее восстановление, может быть полезным, чтобы начать диалог с правительственной стороной. Однако важно подчеркнуть: чтобы определить в полной степени дефицит финансирования и создать достаточную базу для глубинного изучения вариантов финансирования риска бедствий, требуется всесторонний анализ дефицита финансирования.

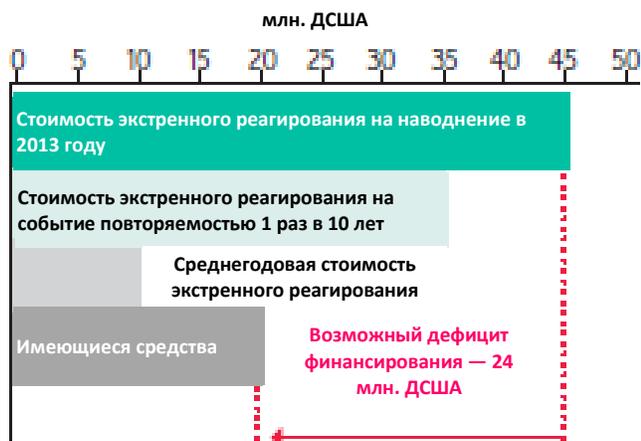
3.2. Анализ дефицита финансирования в долгосрочной перспективе

Чтобы оценить дефицит финансирования в более долгосрочной перспективе, необходимо учесть потребности в реконструкции после бедствий. Если отсутствуют детальные данные по условным обязательствам, в качестве основы для оценки потребностей в реконструкции в более долгосрочной перспективе можно использовать данные по ущербу и соответствующим расходам правительства на реконструкцию за прошлые периоды. Чтобы отразить вероятный рост подверженности риску в промежуточный период (в связи с экономическим ростом), затраты можно скорректировать, умножив убытки, понесенные в год X, на коэффициент, эквивалентный $\frac{ВВП_{текущий\ год}}{ВВП_{годX}}$, в котором также будет учтена инфляция, если используются номинальные цифры ВВП. Будущие уровни подверженности риску должны основываться на прогнозе ВВП и капитальных активов.

3.3. Оценки дефицита финансирования на основе отдельных прошлых бедствий

Альтернативной отправной точкой для диалога с должностными лицами относительно текущего состояния финансовой защиты от бедствий могут быть анализы дефицита финансирования, основанные на отдельном прошлом бедствии или на нескольких прошлых бедствиях, и анализы соответствующей информации о воздействии. В зависимости от имеющихся данных, можно потенциально оценить дефицит финансирования как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Как указывается выше, необходимо учитывать инфляцию и изменения в подверженности риску в связи с ростом населения и экономическим ростом.

Рисунок 3. Дефицит экстренного финансирования после бедствий



3.4. Оценки дефицита финансирования на основе гипотетических событий с разным периодом повторяемости

Если имеются статистические оценки воздействия прошлых бедствий с разным периодом повторяемости, в анализе необходимо также привести анализ дефицита финансирования, связанного с событиями с разным периодом повторяемости. Простое графическое представление дефицита экстренного финансирования после бедствий для событий с разным периодом повторяемости (т.е. с разной вероятностью наступления) приведено на Рисунке 3. При возможности, дефицит финансирования, связанный с событиями с разным периодом повторяемости, необходимо представить как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

4. Основной прямой результат

Имеется один основной результат — график анализа дефицита финансирования.

5. Ресурсы

Ресурсы включают следующее:

- Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (UNOCHA).

<http://www.unocha.org/>

- Служба финансового мониторинга (СФМ).

<https://fts.unocha.org/>

В документах СФМ фиксируется весь вклад в виде гуманитарной помощи с особым упором на планы гуманитарного реагирования и обращения за гуманитарной помощью.

- Мониторинг помощи при бедствиях в рамках Глобального фонда по сокращению бедствий и восстановлению (GFDRR).

<http://gfdrr.aiddata.org/dashboard>

- Другие возможные источники данных приведены в Разделах А, Б, В.

Д. Резюме и варианты для рассмотрения

1. Цель

В настоящем разделе диагностики необходимо резюмировать текущее состояние базы финансирования риска бедствий в стране, определить пробелы и кратко обозначить возможные дальнейшие шаги, которые может принять правительство для продвижения повестки дня по финансированию риска бедствий.

2. Резюме и пробелы

Надлежащим образом функционирующую базу финансирования риска бедствий характеризуют следующие составляющие:

1. Наличие соответствующих данных и оценок риска.
2. Рациональная правовая и институциональная база финансирования риска бедствий.
3. Финансовые решения для управления риском бедствий.
4. Механизмы направления средств целевым бенефициарам и возможность своевременного и эффективного выполнения мероприятий по экстренной помощи, восстановлению и реконструкции.

В настоящем подразделе необходимо кратко резюмировать основную информацию, собранную и представленную в предыдущих разделах, и описать пробелы в существующей базе финансирования риска бедствий. На основе выявленных пробелов правительству можно представить возможные дальнейшие шаги и варианты для рассмотрения.

3. Варианты для рассмотрения

Цель диагностики финансирования риска бедствий — помочь правительствам в понимании существующего уровня финансовой защиты от

бедствий, соответствующих пробелов в правовой и институциональной базе и ограничений существующего набора инструментов финансирования риска бедствий. Диагностика также должна помочь практикам в работе с правительствами над политикой и конкретными инструментами для улучшения финансовой защиты.

Таким образом, диагностическая записка должна завершаться рекомендациями и возможными дальнейшими шагами для улучшения базы финансирования риска бедствий в стране. Часто по итогам диагностики рекомендуется провести дальнейшие анализы, которые позволят заполнить выявленные пробелы в знаниях, и разработать стратегию финансирования риска бедствий, всесторонне, в порядке приоритетности и в соответствующей последовательности излагающую основные реформы. В целом — но особенно в условиях низкого потенциала — важно четко приоритезировать возможные реформы и выработать реалистичную последовательность и временные рамки их реализации. В рекомендациях должны учитываться такие контекстуальные факторы, как потенциал правительства, соответствующие политико-экономические факторы и приоритеты правительства в целом.

И наконец, не стоит забывать, что диагностика — это лишь небольшой шаг в общем диалоге с правительством по финансированию риска бедствий. Диагностика должна помочь выстроить диалог и закрепить его с помощью наилучших первоначально имеющихся данных и анализов. В конечном итоге более глубокая работа может привести к стратегии финансирования риска бедствий, вслед за которой, в свою очередь, необходимо будет подготовить план реализации. Во время процесса, в зависимости от потенциала и потребностей страны, может потребоваться техническая помощь. Как упоминалось в самом начале, наиболее полезной диагностика может быть в том случае, если она рассматривается в качестве «живого» документа, обновляемого по мере появления новой информации, а не в качестве хранящейся на полке публикации.

Глоссарий¹⁹

Выборочное страхование — договор страхования, заключаемый хозяйствующим субъектом или физическим лицом для покрытия конкретного риска или конкретной стоимости. Такой договор противоположен договору страхования с широким покрытием, который распространяется на несколько рисков при разных сценариях. Например, стандартный договор страхования, заключаемый с собственником жилья, покрывает самые распространенные источники ущерба, в том числе пожар, ветер и град. Но собственники жилья, которые хотят защиты от землетрясения (например), могут прибегнуть к выборочному страхованию, которое будет покрывать их дома при таком событии.

Выделение уровней риска — процесс разделения риска на уровни, что позволяет более эффективно финансировать риски и управлять ими.

Индексное страхование — договор страхования, в соответствии с которым страховое возмещение выплачивается на основе индекса. Обычно выбираются индексы, являющиеся хорошей косвенной мерой экономических убытков, которые несет страхователь.

Катастрофная облигация (Cat-облигация) — высокодоходная ценная бумага, привязанная к страхованию, по которой выплата процентов и/или номинальной цены приостанавливается или отменяется в случае предусмотренной облигацией катастрофы, например в случае землетрясения определенной магнитуды или выше в определенной географической местности.

Компенсационное страхование — договор страхования, в соответствии с которым страховое возмещение выплачивается исходя из фактических экономических убытков, которые несет страхователь.

Кэптивное страхование — механизм, при котором дочерняя компания предоставляет услуги страхования или перестрахования своей материнской компании.

Максимально возможный убыток (МВУ) — наибольший убыток, который, как полагается, может наступить при определенном виде событий за определенный период повторяемости, например 1 раз в 100 лет или 1 раз в 250 лет.

Модель катастроф — компьютеризированная модель, генерирующая набор моделируемых событий для расчета убытков, проистекающих из катастрофы.

Ожидаемые годовые убытки (ОГУ) — ожидаемые убытки в год, когда средний показатель выводится за очень продолжительный период (например, 1000 лет). В вычислительном отношении ОГУ — это сумма результатов убытков от событий и вероятностей возникновения событий для всех случайных событий в модели убытков.

Параметрическое страхование — форма страхования, когда страховое возмещение выплачивается не на основе оценки индивидуального убытка страхователя, а на основе мер параметрического индекса, который принимается за косвенную меру фактических убытков.

Период повторяемости — статистическая оценка среднего интервала, с которым повторяется определенное событие, т.е. средняя продолжительность времени, в течение которого можно ожидать, что определенное событие произойдет один раз.

Подверженность риску — мера уязвимости по отношению к убыткам, обычно выражаемая в виде застрахованной суммы, в долларах или в единицах.

Страховой индоссамент — поправка к договору страхования, в которой указываются изменения в условиях или объеме первоначального договора страхования.

¹⁹ Некоторые определения в настоящем глоссарии приведены из Clarke and Dercon (2016) и World Bank (2012).

Библиография

- Benson, Charlotte. 2009. "Developing and Targeting Economic and Financial Information in Support of Effective Disaster Risk Management." Draft. United Nations Development Programme, Geneva.
- [Бенсон, Шарлота. 2009. «Разработка и адресное использование экономической и финансовой информации в поддержку эффективного управления риском бедствий». Проект документа. Программа развития Организации Объединенных Наций, Женева.]
- Bova, Elva, Marta Ruiz-Arranz, Frederik Toscani, and H. Elif Ture. 2016. "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset." IMF Working Paper WP/16/14, International Monetary Fund, Washington, DC.
- [Бова, Эльва, Марта Руиз-Аранз, Фредерик Тоскани и Х. Элиф Турэ. 2016. «Фискальные затраты на условные обязательства: новый набор данных». Рабочая записка МВФ № WP/16/14, Международный валютный фонд, Вашингтон, округ Колумбия.]
- Cebotari, Aliona. 2008. "Contingent Liabilities: Issues and Practice." IMF Working Paper WP/08/245, International Monetary Fund, Washington, DC.
- [Чеботари, Алиона. 2008. «Условные обязательства: вопросы и практика». Рабочая записка МВФ № WP/08/245, Международный валютный фонд, Вашингтон, округ Колумбия.]
- Clarke, Daniel J. and Dercon, Stefan. 2016. "Dull Disasters? How planning ahead will make a difference." Oxford University Press, New York.
- [Кларк, Даниель Дж., и Деркон, Стафан. 2016. «Заглушенные бедствия? Как заблаговременное планирование может изменить ситуацию». Oxford University Press, Нью-Йорк.]
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2003. "Handbook for Estimating the Socioeconomic and Environmental Effects of Disasters." Economic Commission for Latin America and the Caribbean and World Bank. http://www.preventionweb.net/files/1099_eclachandbook.pdf.
- [ECLAC (Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна). 2003. «Руководство по оценке социально-экономических и экологических последствий бедствий». Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна и Всемирный банк. http://www.preventionweb.net/files/1099_eclachandbook.pdf.]
- IMF (International Monetary Fund). 2016a. "Analyzing and Managing Fiscal Risks: Best Practices." IMF, Washington, DC.
- [МВФ (Международный валютный фонд). 2016а. «Анализ фискальных рисков и управление ими: передовая практика». МВФ, Вашингтон, округ Колумбия.]
- . 2016b. "Country Report No. 16/243: St. Vincent and the Grenadines." International Monetary Fund, Washington, DC.
- [———. 2016б. «Национальный отчет № 16/243: Сент-Винсент и Гренадины». Международный валютный фонд, Вашингтон, округ Колумбия.]
- UNDP (United Nations Development Programme). 2013. "Post-disaster Needs Assessments, Volume A, Guidelines." United Nations Development Program, New York.
- [ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций). 2013. «Оценка потребностей после бедствий, Том А, Руководство». Программа развития Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк.]
- World Bank. 2012. "Advancing Disaster Risk Financing and Insurance in ASEAN Member States: Framework and Options for Implementation. Main report." Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/265831468205180872/Main-report>.
- [Всемирный банк. 2012. «Продвижение финансирования и страхования риска бедствий в странах-членах АСЕАН: рамочная основа и варианты реализации. Основной отчет». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. <http://documents.worldbank.org/curated/en/265831468205180872/Main-report>.]

World Bank and GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery). 2014. "Financial Protection against Natural Disasters: An Operational Framework for Disaster Risk Financing and Insurance." Washington, DC: World Bank.

[Всемирный банк и GFDRR (Глобальный фонд по сокращению бедствий и восстановлению). 2014. «Финансовая защита от стихийных бедствий: операционная матрица финансирования и страхования риска бедствий». Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.]

———. 2016. "Disaster Risk Finance Country Note: Serbia, World Bank, Washington, DC.

[———. 2016. «Национальная записка по финансированию риска бедствий: Сербия», Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия.]

Приложение I. Диагностика финансирования риска бедствий: вопросник

Настоящий вопросник предназначен для (i) оценки готовности страны к управлению связанными с бедствиями фискальными рисками и (ii) определения потенциальных вызовов при разработке стратегий финансирования риска бедствий (например, нормативных правовых барьеров).

Предполагается, что представленные три набора вопросов адресуются трем ключевым государственным ведомствам:²⁰

1. Вопросы, касающиеся политики и стратегии управления риском бедствий и данных по бедствиям, адресуются национальному органу, ответственному за управление бедствиями.
2. Вопросы, касающиеся фискального управления бедствиями, адресуются министерству финансов.
3. Вопросы, касающиеся внутрестрановых рынков страхования от катастроф, адресуются органу, регулиющему страховую отрасль.

Нижеперечисленные вопросы можно задавать (отдельно) и центральному правительству, и местным правительствам. Взаимосвязь между центральным и местными правительствами в рамках финансирования экстренной помощи, восстановления и реконструкции после бедствий необходимо обсуждать на встречах с правительственной стороной с осторожностью.

А. Вопросы для национального органа, ответственного за управление бедствиями, касательно политики и стратегии УРБ и данных по бедствиям

1. Касательно национальной стратегии УРБ:
 - а. Имеется ли в стране такая стратегия?
 - б. Если да, каков правовой статус данной стратегии (т.е. она является законом или носит рекомендательный характер)?
 - в. В какой степени правительством реализуются действия/меры политики, обозначенные в данной стратегии?
 - г. Упомянуты ли в стратегии финансовые механизмы реагирования после бедствий, в том числе бюджеты на непредвиденные расходы, резервы и/или страхование в каком-либо масштабе?²¹
 - д. При положительном ответе на пункт «г.»: насколько хорошо проработаны эти механизмы (например, страна изучает варианты, страна создает резервные фонды, страна использует финансовые/страховые инструменты)?
2. Касательно правовой базы объявления чрезвычайной ситуации:
 - а. Какие государственные органы уполномочены объявлять чрезвычайную ситуацию и бедствие, в том числе на региональном и национальном уровне?

²⁰ Это не означает, однако, что вопросы необходимо задавать исключительно этим трем ведомствам. В зависимости от контекста, некоторые вопросы можно также адресовать таким органам, как центральный банк или орган, регулирующий рынок ценных бумаг.

²¹ Информация об инструментах финансирования риска бедствий приведена в Разделе БЗ.

- б. Какие критерии необходимо выполнить, прежде чем объявлять чрезвычайную ситуацию?
3. Касательно реагирования на бедствия:
- а. Какие государственные органы прилагают государственные усилия по: (i) экстренной помощи при бедствиях; (ii) скорейшему восстановлению и (iii) реконструкции?
- б. В случае если правительство использует инструменты финансирования риска до наступления события (*ex-ante*), существует ли определенный процесс, в соответствии с которым получатель средств переводит их органу, осуществляющему реагирование правительства на бедствия?
4. Касательно данных по ущербу и убыткам:
- а. Существует ли центральная база данных по ущербу и убыткам за прошлые периоды? Если да, насколько полными являются учетные документы и как можно получить доступ к базе данных?
- б. Какие существуют методологии и системы для оценки и учета ущерба и убытков? Применяются ли они?
5. Касательно необходимого финансирования для реагирования на бедствия: имеются ли учетные документы по необходимому финансированию для экстренной помощи при бедствиях, восстановления и реконструкции за прошлые периоды? Если да, у кого эти данные?
6. Касательно оценки и моделирования риска бедствий:
- а. Проводились ли в стране какие-либо оценка и моделирование риска?
- б. Если да: (i) кто проводил? (ii) когда? (iii) с упором на какие виды природных опасностей? (iv) с упором на какую единицу анализа? и (v) на каком уровне разрешения?
- в. Какие национальные и/или региональные органы вовлечены в мониторинг и сверку данных по природным опасностям?
- г. Существуют ли сети для мониторинга активности (например, регистраторы

колебаний грунта, анемометры, водомерные рейки)?

Б. Вопросы для министерства финансов касательно фискального управления бедствиями²²

Оценка фискальных шоков, связанных с бедствиями

1. Касательно условных обязательств правительства:
- а. Какие у правительства юридические, установленные условные обязательства в связи с бедствиями (государственное имущество, жилье экономического класса, гарантии и т.д.)?
- б. Какие скрытые (например, социально/экономически обусловленные) условные обязательства принимало на себя правительство (т.е. утверждало расходы для их выполнения) в случае бедствий в прошлом?
- в. Какую сумму правительство затрачивало ежегодно на реагирование после бедствий за последние 10 лет или за другой соответствующий период (в идеале в разбивке по гуманитарной помощи, скорейшему восстановлению и реконструкции)?
2. Касательно оценки потрясений после бедствий в контексте фискального риска:
- а. Имеются ли у правительства данные по фискальным потерям в доходах в результате бедствий за прошлые периоды?
- б. Каким образом правительство оценивает убытки и сообщает о них соответствующим органам?
- в. Какие данные включены в эту учетную документацию?
- г. За сколько лет (и/или по скольким бедствиям) имеется учетная документация?

²² В странах, где значительно распространена практика передачи обязанностей по финансированию после бедствий, многие вопросы этого раздела также актуальны для высшего звена местного правительства.

3. Касательно обнаружения фискальной подверженности риску в связи с бедствиями:
- а. При оценке фискального риска оценивает ли правительство фискальную подверженность риску бедствий и публикует ли оно такую информацию — либо добровольно, либо потому что существует такое требование? Если да:
 - Проводит ли правительство такой анализ по отраслям (например, для сельского хозяйства, транспортной инфраструктуры, гидротехнической инфраструктуры, образования, здравоохранения и т.д.)?
 - Анализирует ли правительство краткосрочный и долгосрочный фискальный риск, проистекающий из бедствий?
 - Ведет ли правительство учет потенциальных фискальных шоков, связанных с бедствиями?
 - Определяло ли правительство какой-либо дефицит финансирования при реагировании после бедствий (т.е. дефицит финансирования на этапах экстренной помощи, восстановления или реконструкции)?
 - б. Кто управляет доступом к этим статьям бюджета/контролирует этот доступ?
 - в. У кого есть доступ к этим статьям бюджета?
 - г. Сколько времени требуется для утверждения и освоения ассигнований из бюджета на непредвиденные расходы?
 - д. Можно ли какой-либо имеющийся остаток переносить между бюджетными годами?
 - е. Пожалуйста, предоставьте данные по фактическому использованию национального/федерального бюджета на непредвиденные расходы за последние пять лет (или другой соответствующий период).
2. Есть ли специальная бюджетная статья для снижения риска бедствий (отличная от статьи непредвиденных расходов для бедствий, указанной в Вопросе 1)?
3. Касательно специального резервного фонда на случай бедствий:
- а. Есть ли у правительства такой фонд?
 - б. Если да, какое его текущее сальдо?
 - в. Какие суммы выделялись этому фонду за последние пять лет и из какого (-их) источника (-ов) (например, за счет государственного бюджета, частных пожертвований, партнеров по развитию)?
 - г. Для каких целей можно использовать фонд (например, для снижения риска бедствий, обеспечения готовности, экстренной помощи, скорейшего восстановления, реконструкции)?
 - д. Как часто средства этого фонда полностью использовались по состоянию на конец года или до конца года в прошлые периоды?
 - е. Пожалуйста, предоставьте данные по фактическому использованию фонда за последние пять лет (или другой соответствующий период).

Финансирование риска бедствий до наступления событий (*ex-ante*)

1. Касательно ежегодного бюджета на непредвиденные расходы:
- а. Какая доля государственного годового национального/федерального бюджета выделяется на статью непредвиденных расходов для непредвиденных обстоятельств?
 - б. Есть ли в местных правительствах годовые бюджеты на непредвиденные расходы?
 - в. Закреплены ли такие ассигнования законодательно?
 - г. Для каких целей можно использовать эти ресурсы (включая цели, не связанные с бедствиями)?

4. Касательно финансирования отраслевых ведомств:
- Есть ли в отраслевых министерствах специальная бюджетная статья для бедствий?
 - Закреплены ли соответствующие бюджетные ассигнования законодательно?
 - Для каких целей можно использовать эти средства (например, для снижения риска, обеспечения готовности, экстренной помощи, скорейшего восстановления, реконструкции)?
5. Касательно условного кредита:
- Использует ли правительство какие-либо инструменты условного кредитования для целей реагирования на бедствия?
 - Если да, какие условия и сроки погашения (в том числе вид/уровень триггеров) предусматриваются этими инструментами?
 - Каков период повторяемости событий, которые призваны покрывать эти средства?
 - Были ли когда-либо активизированы инструменты условного кредитования? Если да, когда и какая сумма финансирования высвобождалась?
6. Касательно страхования государственного имущества: приобретает ли правительство какое-либо страхование для защиты государственного имущества от бедствий? Если да:
- Обязаны ли юридически отраслевые министерства и местные правительства страховать свое государственное имущество? Если да, должны ли они приобретать страховое покрытие на основе стоимости замещения?
 - Кто ответствен за приобретение страхования (т.е. аккумулируются ли риски в совокупное страхование или страхование обеспечивается отдельными менеджерами)?
 - Существует ли какой-либо центральный орган, который координирует приобретение страхового покрытия и оказывает отраслевым министерствам и местным правительствам техническую помощь в этом направлении?
7. Касательно других видов страхования: приобретает ли правительство какие-либо иные формы страхования (например, суверенное параметрическое страхование)? Если да:
- Кто ответствен за приобретение страхового покрытия?
 - Каковы условия (в том числе триггеры) и сумма страхового покрытия?
8. Касательно передачи риска с использованием рынков капитала: использует ли правительство какие-либо инструменты рынка капитала для передачи риска непосредственно рынкам капитала (например, катастрофные облигации)? Если да:
- Кто ответствен за приобретение страхового покрытия?
 - Каковы условия (в том числе триггеры) и сумма страхового покрытия?

Финансирование риска бедствий после наступления событий (ex-post)

1. Касательно перераспределения бюджетных средств после бедствий:
- Существуют ли какие-либо нормативные акты, касающиеся перераспределения средств внутри существующих статей бюджета по усмотрению отраслевого распорядителя бюджетных средств (например, отраслевого ведомства), в том числе любые предусматриваемые для сумм ограничения?
 - Существуют ли какие-либо нормативные акты (включая процессы одобрения), которые касаются перераспределения средств между статьями бюджета и государственными организациями, в том числе любые предусматриваемые для сумм ограничения?

- в. Сколько времени требуется для принятия дополнительного бюджета; принимаются ли такие бюджеты только по установленному графику, как часто и когда можно принимать дополнительные бюджеты?
- г. Доступны ли данные по масштабам перераспределения средств после бедствий за прошлые периоды; если да, где можно получить такие данные?
- д. Сталкивалось ли правительство с какими-либо существенными препятствиями или задержками при определении и утверждении перераспределения бюджетных средств после бедствий?

(например, привлечение внутрестрановых и/или зарубежных займов, повышение налогов и т.д.)?

б. Какую сумму финансирования генерировал каждый соответствующий механизм каждый раз, когда он применялся?

в. Приблизительно какая доля финансирования, предназначенного для реагирования на бедствия, приходилась на каждый соответствующий источник?

2. Касательно внешней помощи:

а. Сколько внешней помощи было предоставлено в ответ на недавние бедствия (за последние 10 лет или другой соответствующий период)? Пожалуйста, предоставьте данные по каждому соответствующему бедствию и донору, если такие данные имеются.

б. Какая доля этой помощи была предоставлена в виде (i) грантов, (ii) займов и (iii) технической помощи?

в. Приблизительно какая доля финансирования, предназначенного для реагирования на бедствия, приходилась на международную помощь?

г. Какая доля внешней помощи направлена непосредственно на бенефициаров в виде денежных компенсаций или помощи в натуральной форме?

д. Каковы механизмы обеспечения адресности, с помощью которых бенефициарам предоставляется помощь в денежной или натуральной форме?

е. Каковы механизмы предоставления денежных средств (например, платежные механизмы в рамках программ социальной защиты) или помощи в натуральной форме?

3. Касательно других механизмов *ex-post*:

а. Какие другие источники финансирования *ex-post* использовало правительство для финансирования реагирования на бедствия

Расходы после бедствий

1. Имеются ли данные за прошлые периоды по государственным расходам на экстренную помощь, восстановление и реконструкцию после бедствий?

2. Если да, насколько полной является данная информация и как можно получить к ней доступ?

Исполнение бюджета

1. Существует ли специальная (оптимизированная) система исполнения бюджета для использования в случае бедствий (например, в отношении сокращенных процедур закупок)?

2. Каковы ключевые шаги в процессе исполнения бюджета?

3. Имели ли место какие-либо вызовы или препятствия в исполнении бюджета после бедствий? Если да, каковы их характер и последствия?

Разделение обязанностей между федеральным/национальным и местными правительствами

1. Каковы юридические финансовые обязанности центрального и местных правительств в отношении экстренной помощи при бедствиях, скорейшего восстановления и реконструкции?

2. Есть ли в национальном правительстве формальные правила по долевному участию в рисках совместно с местными правительствами (например, по предоставлению средств, когда ущерб и убытки от бедствий превышают заранее определенную процентную долю местного бюджета)?

3. Если да, каков формальный процесс запроса поддержки у национального правительства?

В. Вопросы для регулятора страховой отрасли касательно внутристранового рынка страхования от катастроф

1. Каков уровень проникновения в стране страхования иного, чем страхование жизни, как процентная доля страховых премий от ВВП?
2. Отчитываются ли страховые компании по страховым премиям за страхование имущества отдельно для индивидуальных и коммерческих видов страхования? Да или нет?
3. Если да, какова сумма страховых премий за страхование имущества по заключенным договорам с домохозяйствами? С хозяйствующими субъектами? С малыми и средними предприятиями?
4. Сколько на сегодняшний день в стране отдельных договоров страхования от огня (FLEXA — пожар, удары молнии, взрыв, падение летательных аппаратов)?
5. По скольким из этих договоров имеется индоссамент покрытия на случай катастроф? Какие опасности покрываются такими индоссаментами?
6. Касательно страхового покрытия имущества на случай катастроф:
 - а. Можно ли приобрести страховое покрытие на случай катастроф в виде договора выборочного страхования?
 - б. Имеются ли какие-либо требования к страхованию от катастроф, предусматриваемые законом и/или нормативным актом (например, обязательное страхование от катастроф для ипотечных кредитов в подверженной бедствиям местности, требование обязательного страхования всех видов жилья)?
7. Касательно нормативной и налоговой среды:
 - а. Устанавливаются ли нормативные положения в области страхования самой страной или региональным регулирующим органом (например, СИМА в странах Западной Африки)?
 - б. Позволяют ли существующие в стране нормативные положения в области страхования продавать продукты индексного страхования (параметрический и совокупный выходной продукт)?
 - в. Облагаются ли страховые премии налогом?
 - г. Облагаются ли страховые премии налогом с продаж?
8. Касательно сельскохозяйственного страхования:
 - а. Предлагается ли услуга сельскохозяйственного страхования (страхования сельскохозяйственных культур, скота, лесного хозяйства, аквакультурного хозяйства)? Если да, для каких именно видов продукции и какой вид страхового инструмента применяется (возмещение/параметрический)?
 - б. Каковы уровни использования (количество заключенных договоров страхования) и проникновения?
 - в. Поддерживает ли правительство каким-либо образом такое страхование, например посредством:
 - Субсидирования страховых премий?
 - Долевого участия в убытках?
 - г. Каковы ежегодные бюджетные ассигнования — если таковые имеются — в поддержку сельскохозяйственного страхования?
9. Касательно микрострахования от бедствий:
 - а. Предлагается услуга микрострахования от бедствий?
 - б. Каков уровень использования и проникновения данного инструмента?
 - в. Поддерживает ли правительство каким-либо образом такое страхование, например посредством:
 - Субсидирования страховых премий?

- Долевого участия в убытках?
- г. Каковы ежегодные бюджетные ассигнования — если таковые имеются — в поддержку микрострахования от бедствий?

Приложение II. Шаблон структуры национальной диагностики финансирования риска бедствий

Нижеуказанная структура, приведенная непосредственно из методической записки, является рекомендованной структурой диагностики финансирования риска бедствий. Однако, в зависимости от вида и объема имеющейся информации, не все подразделы (например, Подразделы 1.1–1.3) нужно воспроизводить отдельно, т.е. под отдельными заголовками. Важный момент заключается в том, чтобы представить и обсудить соответствующую информацию.

ПРЕДИСЛОВИЕ

ВВЕДЕНИЕ

А. Воздействие прошлых бедствий

1. Основные факты о прошлых бедствиях

1.1. *Характеристика опасностей и история бедствий*

1.2. *Человеческие жертвы при прошлых бедствиях*

1.3. *Географическое распределение воздействия*

2. Существующие оценки риска бедствий

3. Экономическое воздействие

3.1. *Воздействие прошлых бедствий в разбивке по отраслям*

4. Фискальное воздействие

4.1. *Условные обязательства*

4.2. *Упущенный доход*

5. Воздействие прошлых бедствий на малообеспеченное население

Б. Существующая правовая и институциональная база и финансовые инструменты для финансирования риска бедствий

1. Цель

2. Правовая и институциональная база финансирования риска бедствий

2.2. *Законы, регулирующие бюджетный процесс, и существующая практика*

2.3. *Исполнение бюджета после бедствий*

2.4. *Закон (-ы), регулирующий (-ие) управление риском бедствий и финансирование риска бедствий*

2.5. *Институциональное устройство управления риском бедствий и финансирования риска бедствий*

2.6. *Местное правительство*

3. Существующие механизмы и инструменты финансирования риска бедствий

3.1. *Выделение уровней риска*

3.2. *Инструменты финансирования риска бедствий до и после наступления события*

3.3. *Инструменты финансирования риска бедствий до наступления события*

3.4. *Инструменты финансирования риска бедствий после наступления события*

В. Обзор внутривосточного рынка страхования

1. Цель
2. Проникновение страхования и рынок страхования
3. Нормативная среда
4. Страхование имущества от катастроф
5. Сельскохозяйственное страхование
6. Микрострахование

Г. Анализ дефицита финансирования

1. Цель
2. Оценка дефицита финансирования
3. Данные
4. Анализ дефицита финансирования в краткосрочной перспективе
5. Анализ дефицита финансирования в долгосрочной перспективе

Д. Резюме и варианты для рассмотрения

1. Цель
2. Резюме и пробелы
3. Варианты для рассмотрения

ГЛОССАРИЙ

БИБЛИОГРАФИЯ

Приложение III. Данные по риску и модели риска в развивающихся странах

Решения по финансированию риска бедствий надежны лишь настолько, насколько надежны обосновывающие их модели риска, а последние хороши лишь настолько, насколько хороши данные, использовавшиеся для их разработки.²³ К сожалению, в развивающихся странах часто отсутствуют соответствующие и достаточные данные для создания и валидации инструментов оценки риска, не в малой степени потому что сбор необходимых наборов данных требует больших инвестиций. Сбор и организация данных по подверженности риску — например информации о государственном и частном имуществе — требуют наибольших усилий и затрат. Единственным способом собрать последние данные по подверженности риску часто являются спутниковые снимки, но стоимость приобретения таких снимков может сделать их недоступными для развивающихся стран, если только такие компании, как Google, не будут предоставлять уже имеющуюся в их распоряжении информацию бесплатно для целей управления риском бедствий и других целей в области развития. В той мере, в какой существуют данные по подверженности риску, они могут быть разбросаны между разными министерствами и другими организациями, которые неохотно делятся этими данными друг с другом, и, возможно, их резервные копии не создаются таким образом, который бы обеспечил их безопасность.

Там, где есть модели финансового риска, эти модели обычно не адаптированы к тому, чтобы дать ответы на специфические вопросы правительств по финансированию риска бедствий и удовлетворить потребности в такой информации, как масштабы разрушений зданий или гибели людей, воздействие на сельскохозяйственные культуры и продовольственную безопасность или последствия для бездомных. Поскольку эти модели почти всегда разрабатываются для страховой отрасли, они часто оценивают лишь воздействие на «поддающееся страхованию» имущество, за исключением, например, жилья экономического класса. Данные по подверженности риску могут также в большой степени зависеть от данных официальной переписи, часто исключая инфраструктуру и общественные здания и не учитывающих неофициальные поселения людей (например, трущобы или самовольные поселения), которые при бедствии постоянно терпят наибольший ущерб. Даже если у стран может быть доступ к инструментам моделирования риска, такие инструменты быстро устаревают; некоторые инструменты уже появляются устаревшими или неточными. Например, многие модели основаны на данных переписи, собранных 10 лет назад или раньше.

²³ Настоящее приложение адаптировано из World Bank and GFDRR (2014, Врезка 11, стр. 53).

Приложение IV. Проведение базовой оценки финансового риска с использованием данных за прошлые периоды

С помощью ограниченной информации за прошлые периоды можно провести базовую оценку риска. Шаги, предусматриваемые при проведении базовой оценки риска, следующие:

1. Сбор данных.
2. Масштабирование данных.
3. Базовый статистический анализ.
4. Представление базовой оценки риска.
5. Расширенный статистический анализ.

1. Сбор данных

Информация по бедствиям за прошлые периоды, которую можно использовать при базовой оценке риска, включает:

- Оценки количества пострадавшего населения.
- Оценки общего ущерба (в денежном выражении).

Информация по бедствиям за прошлые периоды содержится в таких базах данных, как база данных EM-DAT. В базе данных EM-DAT ведется учет бедствий по всему миру, которые характеризуются хотя бы одним из нижеперечисленных признаков:

- Сообщается о десяти или более погибших.
- Сообщается о 100 или более пострадавших.
- Объявление чрезвычайной ситуации.
- Обращение за международной помощью.

Данные по недавним крупным бедствиям можно также получить из Оценок потребностей после

бедствий; эти данные могут дополнять или заменять данные, содержащиеся в базе данных EM-DAT (или в других источниках данных). База данных EM-DAT — самая лучшая имеющаяся база данных по убыткам за прошлые периоды, но учет в ней является неполным (есть определенные пробелы в данных по общему ущербу в денежном выражении); таким образом, содержащиеся в ней сведения необходимо дополнять информацией, содержащейся в национальных базах данных и в системе DesInventar, — если такая информация имеется.

Есть несколько способов сбора и представления данных в виде *исходного ряда данных* — в зависимости от пользовательских требований и количества и качества имеющихся данных. Например, *исходный ряд данных* можно представить следующим образом:

- На основе каждого события или на годовой основе. При использовании годовой основы суммируются оценки по данным за прошлые периоды для всех отдельных событий, произошедших в одном и том же календарном году. Необходимо отметить, что при представлении годовых данных в *исходный ряд данных* включаются также годы, в которые не произошло ни одного события.
- Представление данных на основе отдельной опасности или на основе всех опасностей, например на основе лишь риска наводнений или на основе риска наводнений, тропического циклона и землетрясения. Часто, когда имеется ограниченная учетная документация (например, лишь по 20–50 событиям), более полезное статистическое представление можно получить, если сначала рассмотреть данные на основе всех опасностей.

2. Масштабирование данных

Чтобы учесть рост населения, инфляцию или подверженность риску с течением времени, *исходный ряд данных* необходимо масштабировать следующим образом.

Когда *исходный ряд данных* основан на количестве пострадавшего от бедствия населения, ряд данных необходимо перекалибровать относительно численности населения страны по состоянию на год, в который произошло каждое событие:

- Каждой точке данных необходимо присвоить соответствующую цифру, показывающую общую численность населения. Например: если точка данных отражает события, произошедшие в 2000 году, этой точке данных присваивается общая численность населения по состоянию на 2000 год.
- Каждую точку данных в ряду данных необходимо скорректировать с помощью коэффициента $\frac{\text{Общая численность населения}_{\text{текущий год}}}{\text{Общая численность населения}_{\text{год события}}}$. Это позволяет учесть рост населения в период между датой, когда произошло событие, и текущей датой.

Когда *исходный ряд данных* основан на общем ущербе, нанесенном бедствием, ряд данных необходимо перекалибровать относительно ВВП по состоянию на год, в который произошло каждое событие:

- Каждой точке данных необходимо присвоить соответствующую цифру, показывающую ВВП. Например: если точка данных отражает события, произошедшие в 2000 году, этой точке данных присваивается ВВП по состоянию на 2000 год.
- Каждую точку данных в ряду данных необходимо скорректировать с помощью коэффициента $\frac{\text{ВВП}_{\text{текущий год}}}{\text{ВВП}_{\text{год события}}}$. Это позволяет учесть инфляцию и рост подверженности риску в период между датой, когда произошло событие, и текущей датой.

Статистические данные по общей численности населения и ВВП за прошлые периоды можно найти, перейдя по следующей ссылке: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

Может случиться так, что статистические данные по общей численности населения и ВВП имеются за меньший период времени, чем имеющиеся точки данных. Например, учет бедствий мог вестись с 1963 года, а статистические данные по общей численности населения и ВВП имеются лишь с 1990 года. В таких

случаях пользователь может проигнорировать более ранние точки данных, для которых нет статистических данных по общей численности населения и ВВП (точки данных в период между 1963 и 1989 гг. в примере выше) и исключить их из ряда данных. Получившийся в итоге ряд новых точек данных называется *масштабированным рядом данных*.

3. Базовый статистический анализ

С помощью *масштабированного ряда данных* можно провести ряд базовых статистических измерений. Их можно рассчитать в Microsoft Excel, используя простые встроенные формулы, как показано в Таблице 6.

Таблица 6. Базовые статистические измерения

Мера	Описание	Функция Excel
Среднее (средн. арифм.)	Среднее значение рассматриваемых точек данных. Определяется как сумма всех точек данных в ряду данных, которая затем делится на количество точек данных.	AVERAGE()/СРЗНАЧ()
Медиана	Простая мера среднего значения, которая определяется путем расстановки наблюдаемых величин в порядке возрастания. При нечетном количестве наблюдаемых величин медианой является число, находящееся посередине. При четном количестве наблюдаемых величин медиана — это среднее значение между двумя числами, находящимися посередине.	MEDIAN()/МЕДИАНА()
Среднеквадратическое отклонение	Статистический показатель, используемый как мера рассеивания или разброса в ряду данных, равный квадратному корню среднего арифметического от квадратов отклонений от среднего арифметического.	STDEV()/СТАНДОТКЛОН()
Минимум	Наименьшее значение в ряду данных (может быть «0»).	MIN()/МИН()
Максимум	Наибольшее значение в ряду данных.	MAX()/МАКС()

4. Представление базовой оценки риска

Результаты базовой оценки риска можно представить в виде различных экономических мер в зависимости от требований пользователя. Некоторые предложения для представления результатов:

- Затраты в денежном выражении. Результаты, основанные на численности населения, пострадавшего в результате бедствия, можно преобразовать в денежное выражение, применяя допущение о затратах на душу населения к численности пострадавшего населения. Например: *средняя численность пострадавшего от наводнения населения в год * затраты на экстренное реагирование после наводнения на душу населения = среднегодовая стоимость экстренного реагирования для риска наводнений.*
- Стоимость ущерба как доля от общего ВВП. Например: *среднегодовая стоимость ущерба / ВВП за текущий год.*
- Пострадавшее население как доля от общей численности населения. Например: *среднегодовая численность пострадавшего населения / численность населения за текущий год.*

5. Дальнейший статистический анализ

При наличии достаточных данных можно провести более технический статистический анализ, который позволит создать *смоделированную характеристику риска*. Такой анализ может включать подбор распределения к *масштабированному ряду данных* с помощью соответствующей компьютерной программы. Как только к масштабированному ряду данных будет подобрано распределение, можно смоделировать 10000 лет событий (или более). Затем на основе *смоделированной характеристики риска* можно определить более сложные статистические меры. Можно определить меры *максимально возможного убытка* для событий разной интенсивности и частоты — например, определить убытки от событий, период повторяемости которых составляет 1 раз в 10 лет (т.е. события, которые происходят в среднем один раз каждый 10 лет, и, соответственно, вероятность их наступления в любой год составляет 10%).

Необходимо отметить, что расширенный статистический анализ должно проводить лицо, чье образование и деятельность связаны со статистикой и которое имеет опыт подбора распределений к рядам данных.

Приложение V. Условные обязательства: основные понятия и передовая практика

1. Цель

В случае наступления бедствий правительства не несут полную ответственность за риск бедствий или за проистекающие затраты на экстренную помощь, скорейшее восстановление и реконструкцию после бедствий. Наоборот, как риск бедствий, так и соответствующие обязанности и затраты разделяются между правительством, частным сектором и гражданским обществом. Ключевой шаг при оценке связанного с бедствиями фискального риска, таким образом, заключается в том, чтобы определить роль, обязанности и проистекающие государственные условные обязательства национального и субнационального правительств в случае бедствий разного масштаба.

2. Формы обязательств

Правительства сталкиваются как с явными, так и со скрытыми обязательствами в связи с бедствиями. Они также могут сталкиваться со снижением доходов в результате связанного с бедствием спада экономической активности,²⁴ с которым они должны справляться одновременно с бедствием.

Явные условные обязательства включают затраты на ремонт и реконструкцию поврежденного государственного имущества и инфраструктуры, например дорог, мостов, больниц, школ, инфраструктуры энергетической отрасли и водного хозяйства. Они также включают суверенные обязательства, привязанные к поддерживаемым государством программам и организациям страхования от катастроф и — косвенно — к государственным гарантиям в поддержку других организаций, за которыми могут обратиться последние в результате бедствия, — например, обязательства, относящиеся к банку с

государственной гарантией, который оказывается под давлением в результате невыполнения крупных кредитных обязательств после землетрясения.

Скрытые условные обязательства относятся к моральным или общепризнанным, но не юридическим государственным обязательствам. В контексте бедствий по праву считается, что у правительств есть морально-этический долг обеспечивать поисково-спасательные мероприятия и оказывать гуманитарную помощь пострадавшему населению. Правительства также рассматриваются как страховщики последней инстанции, что часто приводит к оказанию ими дополнительной помощи, в частности малообеспеченным домохозяйствам, в восстановлении домов, замене производственных активов и к выплате компенсаций за травмы или гибель людей. Такая поддержка может иметь решающее значение для минимизации потерь благосостояния и для поддержания на должном уровне государственных целевых показателей по снижению бедности. Другие государственные действия обусловлены опасениями касательно экономического роста, которые приводят к таким мерам поддержки восстановления частного сектора, как временное освобождение от уплаты налогов, предоставление налоговых льгот и вывод частных организаций из приближающегося в результате бедствия кризиса. Такие действия могут помочь ускорить темпы восстановления экономики, что, в свою очередь, приводит к более быстрому восстановлению фискальных доходов.

Правительства иногда предпочитают брать на себя значительные скрытые условные обязательства после бедствия. Например, после землетрясения и цунами, произошедших в 2011 году в Тохоку, экономические убытки от которых составили 360 миллиардов долларов США, правительство Японии потратило больше средств на экономическую и социальную поддержку пострадавшим сообществам и хозяйствующим субъектам, чем на ремонт и реконструкцию общественной инфраструктуры.

²⁴ Также, вероятно, бедствие может привести к краткосрочному снижению потенциала по налоговому администрированию, в результате чего после бедствия снижаются доходы.

3. Измерение обязательств

Чтобы разработать соответствующие стратегии финансирования риска бедствий с учетом специфики стран, важно определить характер и масштаб связанных с бедствиями явных и скрытых обязательств, а также характер и масштаб фискальных последствий связанной с бедствиями макроэкономической нестабильности.

Теоретически измерить явные условные обязательства, проистекающие из бедствия, просто. В национальном и местных правительствах ведутся обновляемые списки обязательств. Чтобы определить обязательства, которые могут наступить прямо или косвенно в результате бедствия, можно изучить эти списки, в том числе информацию о максимальных гарантиях. Условные обязательства, связанные с потерей государственного имущества и инфраструктуры, также можно рассчитать относительно легко в странах, где имеются детальная инвентаризация и всесторонняя оценка риска бедствий в отношении государственного имущества и инфраструктуры, хотя такой расчет немного сложен в условиях, когда в оказание базовых услуг в большой степени вовлечен частный сектор. При оценках риска бедствий необходимо учитывать и расположение государственного имущества относительно возможных событий, связанных с природными опасностями, и его уязвимость. Проистекающие возможные уровни ущерба необходимо оценивать с точки зрения затрат на ремонт и замещение. В таких сметных оценках также должны отражаться принципы «построить лучше, чем было» и точный характер конкретных действий, необходимых для укрепления устойчивости к будущим природным опасностям (например, смена места размещения государственного имущества), поскольку эти действия также скажутся на стоимости реконструкции. Необходимо также определить критически важную инфраструктуру, которую, возможно, потребуются временно отремонтировать, восстановить или реконструировать в более долгосрочной перспективе; такой двухэтапный подход также скажется на стоимости.

Значительную долю условных обязательств можно напрямую определить в странах, где правительства определили свою роль и обязанности в отношении пострадавших от бедствий сообществ и хозяйствующих субъектов. Многие правительства определили законодательно установленные уровни компенсации при разных сценариях бедствий, в частности при гибели или травмах людей и при потере домов. Однако из-за политического давления правительства при предоставлении компенсации

часто вынуждены выходить за рамки законодательных требований. Ожидание компенсационных выплат может, таким образом, составлять важное скрытое обязательство. Анализ законодательных требований дает основу для оценки явных условных обязательств, проистекающих из компенсаций. Уровни компенсационных платежей в прошлом, включая платежи, не предусмотренные законом, показывают вероятные уровни компенсаций в целом. Для других целей — например для восстановления жизнедеятельности и хозяйствующих субъектов — на вероятные уровни компенсации указывает изучение поведения в прошлом.

Дополнительные скрытые условные обязательства можно отслеживать с помощью регулярных оценок потенциально уязвимых организаций. Эти обязательства необходимо преодолевать прежде всего посредством усилий, направленных на снижение фискального риска, который стоит перед правительством (например, посредством отраслевых нормативных актов, которые требуют надлежащей котировки риска, достаточных резервов и страхования ипотечного имущества), а не просто посредством обеспечения соответствующих средств для возможного вывода организаций из кризиса.

4. Улучшение измерения обязательств

Правительства могут улучшить измерение условных обязательств, приняв законодательные и нормативные акты касательно компенсаций после бедствий как для домохозяйств, так и для хозяйствующих субъектов (и соответствующие условия выплаты такой компенсации). Этот подход имеет дополнительную косвенную положительную сторону: он четко сигнализирует о степени и ограничениях государственной поддержки в случае бедствия, тем самым стимулируя домохозяйства и хозяйствующие субъекты к признанию своей доли ответственности и к принятию мер по управлению ею.

5. Обнародование обязательств

Необходимо призывать правительства к раскрытию явных условных обязательств, связанных с бедствиями. Бедствия неизбежно произойдут, риск бедствий можно оценивать все точнее, и правительства в странах, более подверженных опасностям, будут периодически нести из-за них существенные расходы. Обнародование явных условных обязательств, таким образом, — это

ключевой шаг в укреплении фискальной устойчивости. Благодаря обнародованию отмечается степень риска бедствий и соответствующее потенциальное фискальное бремя, которое ложится непосредственно на правительство, что, в свою очередь, укрепляет подотчетность, стимулирует правительства к разработке стратегий финансирования риска бедствий и повышает качество и надежность таких стратегий. Обнародование также заставляет сформулировать формы и уровни условных обязательств, принимаемых правительством, стимулируя другие заинтересованные стороны к признанию своих собственных обязательств и к ответственности за них.

Правительство, возможно, не захочет публично раскрывать свои явные условные обязательства из соображений уверенности в экономике страны в долгосрочной перспективе. Однако если правительство публикует информацию о своей стратегии финансирования риска бедствий, наряду с информацией о явных условных обязательствах, это может смягчить обеспокоенность и ограничить неблагоприятную реакцию рынка.

Правительства могут быть более осмотрительны относительно обнародования скрытых условных обязательств, связанных с бедствиями, поскольку обнародование таких обязательств может создать или усугубить моральную опасность. Хотя и важно, чтобы при оценке связанного с бедствиями фискального риска лица, осуществляющие фискальное планирование, учитывали вероятное принятие скрытых условных обязательств, они, возможно, предпочтут не раскрывать данную информацию.

Приложение VI. Пример информации о связанных с бедствиями условных обязательствах, содержащейся в документах открытого доступа

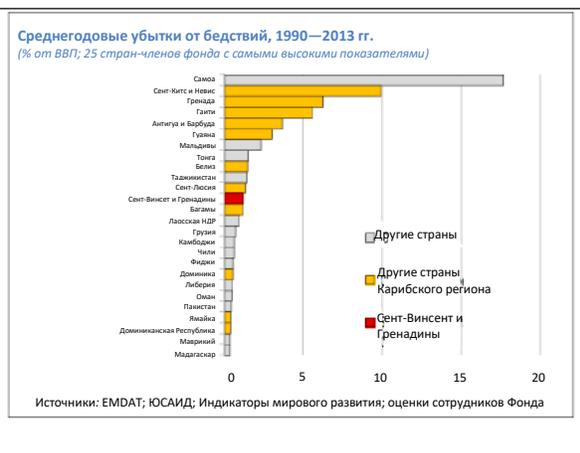
Нижеследующий текст (Врезка 2) приводится из консультационного отчета МВФ по Сент-Винсенту и Гренадинам, подготовленного в соответствии со Статьей IV в июле 2016 г. В отчете не приводится дезагрегированная информация о прошлых фискальных затратах, понесенных во исполнение явных и скрытых условных обязательств в связи с бедствиями. Однако в нем упоминается, что в прошлом правительство покрывало около трех четвертых годового ущерба, нанесенного бедствиями. В отчете также упоминается, что среднегодовой ущерб от бедствий, вызванных природными опасностями, эквивалентен 1,2% ВВП. Из этих двух фактов можно сделать вывод, что в среднем правительство ежегодно несет фискальные расходы в связи с реконструкцией после бедствий в размере около 0,9% ВВП, при этом дополнительные расходы на гуманитарную помощь составляют приблизительно еще 0,2—0,3% ВВП.

Врезка 2. Пример обнародованной информации о связанных с бедствиями условных обязательствах: Сент-Винсент и Гренадины

Среднесрочная рамочная фискальная программа

14. Чтобы, согласно предусматриваемому органами целевому показателю, к 2030 году государственный долг установился на уровне 60% ВВП, в среднесрочной перспективе потребуются более амбициозная фискальная консолидация.

- По прогнозам, базисный сценарий приведет к тому, что государственный долг превысит целевой показатель. По прогнозам, первичный профицит в среднесрочной перспективе достигнет 1,6% ВВП к 2019 году, и в результате этого в 2030 году соотношение долга и ВВП составит 71,3% ВВП. Этот показатель отражает прогнозируемое воздействие мер по текущим доходам за весь год и предполагает дальнейшее ограничение расходов и отсутствие стихийных бедствий.
- Более того, сотрудники прогнозируют, что если стихийные бедствия будут происходить с прошлыми масштабом и частотой, государственный долг возрастет еще больше и в 2030 году составит 85,9% ВВП. Эти расчеты основаны на данных за прошлые периоды, показывающих, что среднегодовой ущерб от бедствий в Сент-Винсенте и Гренадинах составляет 1,2% ВВП, из них около $\frac{3}{4}$ обычно покрывается правительством.



Источник: IMF 2016b, стр. 12.

О Всемирном банке

Всемирный банк состоит из Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международной ассоциации развития (МАР). Он предоставляет финансирование, знания и мобилизационные услуги, которые помогают его клиентам преодолевать многие стоящие перед ними наиболее важные вызовы в области развития. Всемирный банк — это 189 государств-членов и свыше 130 представительств во всем мире, в которых работают сотрудники из более чем 170 стран, что делает его уникальной глобальной партнерской платформой, миссия которой — искоренить крайнюю бедность и содействовать совместному процветанию.

Об Азиатском банке развития

Видение АБР — Азиатско-Тихоокеанский регион, свободный от бедности. Его миссия — оказать помощь развивающимся странам-членам в снижении бедности и в повышении качества жизни их населения. Несмотря на множество достигнутых успехов, в регионе по-прежнему проживает большая доля бедного населения мира. АБР привержен снижению бедности посредством инклюзивного экономического роста, экологически устойчивого развития и региональной интеграции.

Членами АБР, штаб-квартира которого находится в Маниле, являются 67 стран, в том числе 48 стран из региона. Его основные инструменты для оказания помощи развивающимся странам-членам — диалог по мерам политики, займы, инвестиции в уставной капитал, гарантии, гранты и техническая помощь.

Контакты Всемирного банка:

The World Bank
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
www.worldbank.org

Контакты АБР:

ASIAN DEVELOPMENT BANK
6 ADB Avenue, Mandaluyong City
1550 Mtero Manila, Philippines
www.adb.org