

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ЗАПИСКА

ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕР ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ БЕДСТВИЙ И СНИЖЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РИСКОВ

ОБЩИЙ ОБЗОР

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что правительства стран мира в крайне ограниченной степени готовы решать проблемы возникновения рисков системного характера, недостаточно инвестируют в меры по предотвращению бедствий и укреплению потенциала противодействия и не уделяют должного внимания первоочередным задачам в этой области. В условиях, когда реальные последствия изменения климата становятся все более очевидными, а нынешний подход остается неизменным, мы будем продолжать нести значительные убытки.

Согласно имеющимся оценкам, совокупный объем застрахованных убытков от стихийных бедствий и антропогенных катастроф в 2020 году составил 187 млрд долл. США, что на 25 процентов больше, чем в 2019 году.¹ Косвенные социально-экономические издержки в результате бедствий многократно выше. И у нас имеется лишь поверхностное представление об ущербе и потерях в результате бедствий на экосистемном уровне.

Тем не менее в ряде стран мира внутригосударственное финансирование, предназначенное для решения задач в области предотвращения рисков в качестве основной цели, составляет в среднем менее 1 % национальных бюджетов, что свидетельствует о хроническом дефиците инвестирования в меры по снижению риска бедствий.

Кроме того, инвестиции на рынке капитала все еще не учитывают риск бедствий и, по сути, направлены на финансирование будущих катастроф. Существует ошибочное мнение, что предотвращение риска бедствий является исключительной обязанностью государственного сектора и не затрагивает частный сектор. Реальная величина издержек, связанных с бедствиями, остается за рамками принятия инвестиционных решений в частном секторе, а обеспечение учета этих затрат и выгод в финансовом моделировании и балансовых отчетах по-прежнему представляет собой непростую задачу.

Предпринимаемые действия несоизмеримы с масштабами проблемы — стремительным накоплением риска бедствий, которое носит системный, взаимосвязанный и каскадный характер. Если правительства стран мира действительно стремятся обеспечить эффективное и действенное достижение конечных результатов и цели Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы², необходимо принять меры для обращения этой тенденции вспять.

КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ:

- Устойчивость и потенциал противодействия — это две стороны одной медали. Для того, чтобы инвестиции были устойчивыми, они должны быть основаны на учете факторов риска.
- Для формирования потенциала противодействия на долгосрочную перспективу решающее значение имеет способность справиться с потрясениями, адаптироваться к стрессу и в конечном итоге обеспечить преобразования в условиях кризиса. Но без наличия достаточных финансовых ресурсов добиться этого невозможно.
- Правительства не придают первостепенного значения мерам по снижению риска бедствий, поскольку рассматривают такое финансирование как затраты на события, которые могут никогда не произойти, что приводит к разрушительным последствиям в тех случаях, когда такие события случаются. Ведь вопрос заключается в том, «когда» они произойдут, а не «если» они произойдут.
- В период 2010–2018 годов из каждых 100 долларов США, израсходованных в рамках оказания всех видов помощи в целях развития, на меры по снижению риска бедствий выделялось всего 47 центов.
- Инвестирование 1,6 триллиона евро в реализацию соответствующих стратегий снижения риска бедствий во всем мире позволило бы избежать убытков в размере 6,4 триллиона евро.
- Необходимо продвигать подход «Думай о создании потенциала противодействия», который становится обязательным для всех инвестиций как в государственном, так и в частном секторе.
- При разработке планов финансирования мер по обеспечению устойчивости и преодолению последствий изменения климата важно встроить в них задачу снижения риска бедствий, что позволит перенаправить финансовые потоки и выделяемые финансовые ресурсы на поддержку мер по снижению риска бедствий.

¹ Swiss Re (2020). Согласно оценкам института Swiss Re, совокупный объем общемировых застрахованных убытков от катастроф в 2020 году составил 83 млрд долл. США, что является пятой по величине суммой за всю историю наблюдений.

² См. пункты 16 и 17 Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

За период 2005–2017 годов общий объем помощи в целях развития, связанной с бедствиями, составил 137 млрд долл. США. При этом 9,60 из каждых 10 долл. США было израсходовано на реализацию чрезвычайных мер реагирования, реконструкцию, оказание помощи и восстановление после бедствий, а в предотвращение бедствий, смягчение их последствий и обеспечение готовности к ним было инвестировано менее 4 % от общей суммы, или 5,2 млрд долл. США.³

Созданию потенциала противодействия бедствиям не уделяется первоочередного внимания вследствие ошибочного восприятия этой задачи как влекущей за собой политические риски по причине того, что уровень затрат в связи с событием, которое может никогда не произойти в течение срока полномочий соответствующего политического деятеля, в большинстве случаев является значительным при отсутствии видимых и понятных стимулов. Мы не можем вырваться из порочного круга, когда финансовые издержки, связанные с бедствиями, стремительно нарастают, а возможности правительств в области привлечения и предоставления необходимых финансовых средств в условиях замкнутого и самовоспроизводящегося цикла «бедствие–реагирование–восстановление–повторение» становятся все более ограниченными. Хотя за последние несколько лет в деле повышения уровня инвестиций в упреждающее снижение рисков был достигнут значительный прогресс, все еще существует серьезный перекокс в сторону зависимости от принятия мер по реагированию, реконструкции и восстановлению уже после того, как бедствие произошло.

При принятии финансовых решений многие правительства, коммерческие предприятия и финансовые учреждения всех форм и размеров зачастую не обеспечивают учет вопросов, связанных с их подверженностью рискам и уязвимостью перед лицом ряда угроз, определенных Сендайской рамочной программой, на постоянной основе. Имеющиеся фактические данные и информация, свидетельствующие о необходимости учета результатов соответствующего анализа угроз и факторов риска при принятии финансовых решений, в некоторых регионах и в отношении определенных опасных явлений могут оказаться ограниченными, а для неспециалистов – труднодоступными.

Отсутствуют и сколько-нибудь значительные факты, указывающие на то, что принимаемые инвестиционные решения обеспечивают учет факторов риска бедствий на уровне операционной деятельности: например, факторам риска, связанным с изменением климата, подвержены активы стоимостью 2 трлн ф. ст., которые находятся в распоряжении пенсионных программ Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.⁴ Несмотря на серьезность крупномасштабных и долгосрочных системных угроз, инвесторы (как государственные, так и частные) могут по-прежнему рассматривать эти факторы риска как отдаленные во времени, ограниченные, неопределенные и/или не поддающиеся количественной оценке на уровне отдельного проекта или актива и таким образом относить их к числу внешних обстоятельств. Сохранение ориентации на краткосрочные временные горизонты в качестве основы для принятия финансовых решений по-прежнему в значительной степени способствует тому, что лица, формирующие политический курс, инвесторы, корпорации и разработчики проектов не в полной мере учитывают риски бедствий и реагируют на них.

В настоящее время значительная часть политических установок, нормативных требований и бухгалтерской практики не предусматривает обязательного учета или раскрытия информации о финансовых последствиях бедствий, и хотя эта тенденция может постепенно меняться, принимаемые меры сводятся в основном к учету климатических рисков. Если риски бедствий оценены неправильно или недооценены, это может отразиться на финансовом результате отчета о прибылях и убытках или на бухгалтерском балансе, будь то компании, кредитной организации или институционального инвестора.

Мы видим, как последствия таких решений проявляются в режиме реального времени.

Существует острая необходимость в заключении нового «общественного договора» по вопросам инвестирования в наращивание потенциала противодействия бедствиям, определяющего обязанности и материальную ответственность национальных правительств, финансовых органов и частного сектора в отношении управления негативными внешними обстоятельствами, проистекающими из факторов риска бедствий.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

В условиях быстро меняющегося климата инвестирование средств в меры по снижению риска бедствий является необходимой предпосылкой устойчивого развития. Такие инвестиции можно обеспечить, и с финансовой точки зрения они представляются вполне оправданными. Инвестирование 1,6 триллиона евро в реализацию соответствующих стратегий снижения риска бедствий во всем мире позволило бы избежать убытков в размере 6,4 триллиона евро.⁵

Политические силы находятся на перепутье. Перед лицом сужающегося пространства для налогово-бюджетного маневра и существующих дилемм в отношении того, продолжать ли выделять ограниченные государственные ресурсы на оказание неотложной помощи или инвестировать в меры по снижению риска бедствий, в том числе в расширении сферы охвата усилиями в области устойчивого восстановления, политические лидеры, обсуждающие финансирование развития в эпоху пандемии COVID-19, признали ценность упреждающего инвестирования средств в меры по снижению риска бедствий, которое позволяет объединить краткосрочную и долгосрочную перспективы при одновременном решении проблем, обусловленных изменением климата, и обеспечении общей устойчивости. **Но реализация этих мер требует изменения образа мышления в рамках всей финансовой системы, то есть перехода от краткосрочных перспектив и недооценки факторов риска бедствий к продвижению подхода «Думай о создании потенциала противодействия»⁶, который становится обязательным для всех инвестиций как в государственном, так и в частном секторе.**

Политическая приверженность, общественная сопричастность и поддержка являются важнейшими факторами, способствующими реализации всех вариантов политики в целях продвижения такой повестки дня. Базовое понимание и поддержка подхода «Думай о создании потенциала противодействия» обеспечат устойчивое осуществление различных вариантов политики таким образом, чтобы они не воспринимались как временная тенденция или привязка к конкретной партии или политическому деятелю. Для этого потребуется провести информационно-разъяснительные кампании, обеспечивающие углубленное понимание риска бедствий и важности инвестирования в его предотвращение.

Изменению инвестиционных решений и увеличению объемов финансирования мер по предотвращению рисков могут способствовать следующие действия:

Всеобъемлющий пересмотр нормативно-правовой базы и усиление надзора

Обеспечение всестороннего учета риска бедствий при принятии решений об инвестировании государственных и частных средств: Все решения, будь они связаны с капитальными вложениями, социальным обеспечением или охраной окружающей среды, потенциально могут либо уменьшить, либо увеличить риски. Национальным правительствам и регулирующим органам необходимо дать определение инвестициям, обеспечивающим устойчивость и наращивающим потенциал противодействия в условиях бедствий, и встроить количественные показатели степени риска в более широкие инвестиционные решения, что позволит изменить модели поведения инвесторов и повысить уровень их осведомленности о факторах риска бедствий. Для этого потребуется провести реформу финансовой и инвестиционной политики и системы регулирования, дать рекомендации участникам рынка и обеспечить координацию действий во всех секторах. Количественные показатели риска бедствий необходимо учитывать при составлении кредитных и долговых рейтингов, в индексах инвестиционной привлекательности различных секторов и стран, а также в прогнозах эффективности как коммерческих предприятий, так и стран мира. Следует обеспечить, чтобы предусмотренное законом раскрытие информации о факторах риска бедствий стало составной частью отчетности коммерческих предприятий, финансовых учреждений и правительств стран мира.

³ UNDRR (2019), Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

⁴ Financial Times (2021), UK pension schemes face new climate risk reporting rules.

⁵ Global Commission on Adaptation (2019), Adapt now: a global call for leadership on climate resilience.

⁶ UNDRR (2019), Opportunities to Integrate Disaster Risk Reduction and Climate Resilience into Sustainable Finance.

Обеспечение того, чтобы финансовые учреждения и банки привели свои стратегии, операции и деятельность в соответствие с Сендайской рамочной программой: Центральным банкам и органам финансового надзора, в том числе аудиторам, необходимо включить вопросы обеспечения устойчивости и учета всех потенциально опасных факторов воздействия, в том числе соответствующих экологических, технологических и биологических угроз и рисков, в систему текущего контроля финансовой стабильности и финансового надзора в соответствии с Сендайской рамочной программой. Посредством регулирования мандатов центральных банков и надзорных органов национальным правительствам необходимо обеспечить всесторонний учет задачи снижения риска бедствий в деятельности финансовых учреждений и банков, с тем чтобы их решения о предоставлении кредитов способствовали наращиванию потенциала противодействия бедствиям. Крайне важным шагом является также разработка расширенных руководящих указаний по вопросам учета риска бедствий в процессе закупок, бухгалтерской практике и международных (таких как МСФО, СМСФО) и национальных стандартах бухгалтерского учета.

Создание благоприятных условий для эффективного страхования: Хотя передача риска не является синонимом снижения риска, страховой рынок потенциально может играть важную роль в снижении риска, но только в тех случаях, когда благоприятные условия позволяют обеспечить соответствующее ценообразование, покрытие и взаимодействие. Страховой сектор не только может заполнить пробел в обеспечении защиты, но и при надлежащем участии посредством внесения изменений в нормативно-правовую базу способен инвестировать средства в предотвращение рисков и наращивание потенциала противодействия бедствиям, предотвратить накопление долговых обязательств, возникающих в результате бедствий, и снизить затраты на страхование. Взаимное и кооперативное страхование также могут способствовать инвестициям в снижение риска. Более того, страховой сектор может внести свой вклад в разъяснение последствий, которые могут возникнуть в различных секторах в результате бедствий, посредством оценки риска бедствий в качестве предварительного условия при определении размера страховых премий.

Формирование фактологической базы

Отслеживание финансирования мер по предотвращению рисков: Результаты отслеживания финансовых потоков в сфере предотвращения рисков, а также другие налогово-бюджетные данные помогут определить сумму инвестиций, выделенную за счет бюджетных ассигнований, которая фактически была освоена, и, что более важно, насколько это позволило достичь намеченных целей или обеспечить действия бенефициаров. Обсерватории национального, регионального и глобального уровня могут помочь в подготовке количественной оценки и отслеживании инвестиций, что с учетом анализа затрат и выгод позволит государственному и частному секторам оценить реальные результаты инвестиций в меры по снижению риска бедствий. Такие обсерватории могут опираться на существующие методологии, совершенствуя свои оценки на основе маркировки инвестиций в предотвращение бедствий.

Проведение обзоров бюджета с учетом факторов риска: Для целостного и финансово устойчивого управления риском бедствий необходимо сформировать портфель инвестиций в снижение риска, учитывающий все этапы цикла управления риском. В национальных обзорах бюджета с учетом СРБ можно найти данные о прямой и косвенной доле ассигнований и расходов на СРБ, выделяемых в каждом конкретном секторе. В сочетании с надежными оценками рисков эти обзоры могут предоставить данные о потенциальных потерях от различных опасностей и определить те сектора, которые потребуют увеличения инвестиций в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Для того чтобы проведение обзоров бюджета не стало лишь разовым мероприятием, необходимо разработать и организационно закрепить использование специальных систем маркировки и отслеживания.

Расширение использования и практики применения данных о рисках и финансовых данных: Несмотря на многочисленные усилия по сбору данных о факторах риска, подверженности их воздействию и уязвимости перед ними, а также данных об

убытках в результате бедствий, связанных с природными и антропогенными опасностями, и предоставлению открытого доступа к ним, их использование и взаимосвязь с принятием финансовых решений могут быть значительно расширены. В особенности это касается обеспечения того, чтобы финансовое обоснование снижения риска, например, всесторонние фактические данные о финансовых, экономических, социальных и экологических затратах, связанных с факторами опасности, или о ценности принятия превентивных мер были представлены в формате, удобном для использования инвестиционным сектором. Крайне важно изучить практику применения данных глобального наблюдения Земли (НЗ), больших данных и искусственного интеллекта (ИИ). Проведение анализа затрат и выгод, основанного на информации о рисках, также поможет определить, насколько риск может быть предотвращен или снижен, и может в качестве составной части быть включено в национальные механизмы комплексного финансирования.

Новые и инновационные модели финансирования

Продвижение смешанного финансирования и выпуск облигаций для предотвращения риска: Не все проекты по наращиванию потенциала противодействия могут быть профинансированы за счет государственных ресурсов, которые часто ограничены дефицитом бюджета и конкурирующими приоритетами. Более того, поскольку в выигрыше от повышения потенциала противодействия окажутся не только учреждения государственного сектора, следует обеспечить, чтобы проекты по предотвращению рисков имели возможность привлечь к финансированию всех потенциальных бенефициаров. Инновационные модели финансирования, такие как смешанное финансирование и инвестиции социального воздействия, стали одним из инструментов снижения рисков и поощрения частных инвестиций, которые могут изменить жизнь людей к лучшему и внести свой вклад в реализацию Сендайской рамочной программы. Еще одна возможность заключается в том, чтобы включить реализацию мер по предотвращению рисков в число ключевых критериев отбора при размещении облигаций для повышения устойчивости к изменению климата, «зеленых» облигаций, облигаций, связанных с социальной сферой и обеспечением устойчивости, которые помогут максимально эффективно использовать привлеченные средства в целях финансирования мер по предотвращению последствий изменения климата, адаптации к ним и их смягчения.

Создание механизма бесперебойного инвестирования средств в создание инфраструктуры, устойчивой к бедствиям и изменению климата: Важнейшим компонентом финансирования мер по снижению риска бедствий является инфраструктура. Для развития инфраструктуры и обеспечения устойчивости этих активов к внешним воздействиям необходим огромный объем инвестиций, но в то же время инфраструктура может приносить инвесторам прибыль. С точки зрения удовлетворения спроса на инфраструктуру и восполнения дефицита финансирования государственно-частные партнерства остаются надлежащим видом практики, которую необходимо укреплять. Инвестиции в инфраструктуру хорошо подходят для портфелей институциональных инвесторов. Сопутствующие выгоды, приемлемость для банков и наличие механизмов бесперебойного финансирования инфраструктурных проектов, подкрепленные твердыми обязательствами национальных правительств и регулирующих органов, будут стимулировать интерес рынков и способствовать укреплению партнерства между государственным и частным секторами.

Использование пакета мер по стимулированию экономики в период пандемии COVID-19 в целях наращивания потенциала противодействия: В настоящее время правительства различных стран тратят огромные суммы денежных средств на восстановление экономики, что окажет значительное влияние на нашу способность обеспечить экологичное восстановление, устойчивое к внешним воздействиям. Пандемия COVID-19 и многофакторные бедствия выдвинули на первый план необходимость увеличения упрещающих инвестиций в наращивание потенциала противодействия, а пакеты мер по стимулированию экономики открывают возможность снизить многочисленные риски, включая последствия изменения климата. Следовательно, необходимо усилить системный и ориентированный на повышение потенциала противодействия подход к разработке мер по стимулированию экономики во время пандемии COVID-19 и планов восстановления в последующий период, уделяющих должное внимание задаче предотвращения будущих потрясений. Это требует признания важности упреждающих действий и проведения политики, основанной на принципах «прежде всего предупредить» и «не навредить».