



Время справляться со стихийными бедствиями

Ураган «Джордж» принес огромные разрушения Доминиканской Республике в 1998 году.

Инновации в области страхования могут помочь странам регулировать бюджетные последствия стихийных бедствий

Дэвид Хофман

С ПРИБЛИЖЕНИЕМ сезона атлантических ураганов в июне 2007 года люди, живущие на побережье в странах Карибского бассейна, будут пристально следить за прогнозами погоды. Есть надежда, что спокойное состояние атмосферы, наблюдавшееся в прошлом году, повторится, однако значительные убытки, причиненные ураганами в 2004 году (в том числе ураганами «Чарли» и «Айвен») и в 2005 году (ураганами «Катрина» и «Вильма»), все еще свежи в памяти людей. Более того, научные исследования указывают на тенденцию к увеличению частоты и интенсивности ураганов (Webster and others, 2005).

Стихийные бедствия (такие как катастрофические ураганы) могут иметь далеко идущие негативные последствия для макроэкономических условий, в том числе для государственных финансов, в странах зоны поражения (Rasmussen, 2006). И это утверждение как нельзя более справедливо в отношении развивающихся и малых стран. Развивающиеся страны часто не могут привлечь значительные ресурсы, необходимые после серьезного бедствия. Малые страны (например, островные государства Карибского бассейна и южной части Тихого океана) обычно не в состоянии добиться географического перераспределения риска, доступного более крупным странам, которые могут субсидировать затраты, связанные с катастрофическими событиями, используя для этого доходы, полученные из не затронутых такими событиями регионов. Поэтому в малых странах затраты, сопряженные со стихийными бедствиями, могут быстро превзойти способность государственного сектора к действенной ответной реакции.

Вместе с тем рынки страхования от катастроф предлагают все больше возможностей для передачи таких рисков. Пока развивающиеся страны лишь начинают изредка использовать эти возможности, хотя целесообразно было бы более часто и активно обращаться к рынкам страхования. В данной статье обсуждаются доступные методы страхования и ряд инициатив, выдвинутых в последнее время в развивающихся странах и странах с формирующимся рынком, а также некоторые основные проблемы, стоящие перед страховым сообществом, донорами и международными финансовыми организациями.

Состояние готовности

С течением времени стихийные бедствия обходятся все дороже (см. вставку 1). После бедствия правительства обычно сталкиваются с ослаблением доходной базы и более высокими потребностями в расходах. Причинами такого давления могут быть операции по оказанию краткосрочной помощи для целей ликвидации последствий стихийного бедствия или же необходимость восстановить важнейшие объекты общественной инфраструктуры, либо предоставить финансовую поддержку частному сектору. Например, от правительства часто требуют — иногда даже в законодательном порядке — восстановить поврежденное или разрушенное жилье.

Подверженные бедствиям развивающиеся страны часто надеются на то, что после случившегося бедствия они получат финансирование в виде грантов и займов от внешних доноров, чтобы покрыть экстренные потребности в расходах. Однако расчет на такие потоки имеет существенные недостатки. Во-

первых, много времени проходит до того, как доноры выделяют ресурсы, и еще больше — до того, как появляется возможность фактически использовать эти средства. Во-вторых, может возникнуть конкуренция за ресурсы доноров со стороны других стран, которым потребуется помощь в то же самое время.

Но если страны застрахуют себя от бедствия, они заранее закрепят за собой по крайней мере часть необходимых ресурсов. Подобное страхование не является отдаленной теоретической перспективой. Опыт стран с высокими доходами, в частности США и Японии, показал, что многие природные опасности допускают страхование, и в этих странах существуют хорошо развитые рынки страхования рисков, связанных со стихийными бедствиями.

Учитывая тенденции в области установления цен на страхование от катастроф и ресурсы, которыми располагают подверженные бедствиям страны, этим странам, скорее всего, необходимо будет получить донорские взносы до того, как разразится бедствие, чтобы заранее внести страховые премии. Тем не менее переход от предоставления донорского финансирования после бедствия к предоставлению его до бедствия принесет важные выгоды обеим сторонам. Для получателей повысится предсказуемость ситуации с государственными финансами после бедствия, поскольку доступная сумма страхового финансирования будет известна заранее. Донорам это поможет сгладить поток денежных средств, превратив затраты, осуществляемые по принципу «если когда-нибудь», в предсказуемые страховые премии. Кроме того, это могло бы дать донорам более сильный рычаг воздействия на превентивные меры политики (например, строительные нормы). И последнее, но не менее важное обстоятельство — это уменьшило бы аномальные стимулы, с которыми сталкиваются страны-получатели в условиях зависимости от донорского финансирования после бедствия. Действительно, в настоящее время уязвимые страны часто

Вставка 1

Рост затрат, связанных со стихийными бедствиями

Хотя стихийные бедствия наносили тяжелый урон на протяжении всей истории человечества, есть убедительные признаки того, что в последние десятилетия они стали более частыми и серьезными и что эта повышательная тенденция сохранится. Отчасти ее можно объяснить растущей урбанизацией, которая привела к увеличению концентрации населения в уязвимых областях (см. Freeman, Keen, and Mani, 2003). Эта тенденция также отражает изменения погодных условий, в частности связанных с повышением температуры приземного воздуха на земном шаре, что, по-видимому, вызвало повышение частоты и интенсивности неблагоприятных погодных явлений, таких как ураганы, наводнения и засухи (см. IPCC, 2007). С повышением частоты и интенсивности стихийных бедствий, затрагивающих все более густонаселенные районы, сопряженные с ними затраты с течением времени значительно возросли (см. ниже).

	1950–59	1960–69	1970–79	1980–89	1990–99	1996–2005
Число событий	21	27	47	63	91	57
(Млрд долларов; в постоянных ценах 2005 года)						
Общие потери	48,1	87,5	151,7	247,0	728,8	575,2
Средние потери	2,3	3,2	3,2	3,9	8,0	10,1

Источник: Munich Re; расчеты сотрудников МВФ.

имеют мало стимулов формировать бюджетные сбережения или принимать превентивные меры на случай стихийных бедствий, поскольку такие приготовления могли бы привести к сокращению донорской помощи после неблагоприятного события (так называемая «дилемма доброго самаритянина»). В случае предсказуемых страховых выплат у стран сохраняются стимулы для создания бюджетных резервов и проведения превентивной структурной политики.

Выбор политики в области страхования

Правительства, стремящиеся защитить свои государственные финансы от последствий стихийных бедствий путем страхования, должны определить степень передачи риска и выбрать объект, который в конечном итоге будет нести этот риск. Разные методы коренным образом различаются с точки зрения размеров пула рискованного капитала, среди членов которого распределяется риск. Существует несколько возможностей (см. рис. 1).

Объединение рисков. На одном конце спектра находятся страны, которые могут объединить свой риск стихийных бедствий с другими странами, создав тем самым некую форму кооперативного страхования. Подобный механизм может оказаться действенным, когда число стран, распределяющих между собой риск, достаточно велико, а корреляция рисков между участвующими странами низка.

Коммерческое страхование и перестрахование. Страховые компании, однако, могут располагать лучшими возможностями поглощения рисков, поскольку обычно они поддерживают хорошо диверсифицированный портфель рисков. Кроме того, можно использовать страхование второго уровня через перестраховщиков, которые выступают в качестве страховых компаний страховщиков, что позволяет последним передавать другим риски, превышающие их способность к поглощению. Фактически из-за специфики распределения связанных с катастрофическим риском потерь, для которого характерны низкие выплаты в течение большинства лет, но неожиданные резкие подъемы в годы бедствий, значительная часть такого риска в итоге ложится на перестраховщиков. Тем не менее перестраховщики тоже время от времени испытывают трудности, пытаясь справиться с пиками требований страховых выплат; эти трудности находят свое отражение в крайне изменчивых премиях по перестрахованию.

Рынки капитала. Рынки капитала предоставляют все больше рискованного капитала, к которому могут прибегнуть как пе-

Рисунок 1

Варианты страхования

Возможные варианты страхования можно классифицировать по двум основным параметрам: связь между государственными финансами и страховым покрытием и методы передачи риска.



рестраховщики, так и сами страны, используя для этого ценные бумаги, привязанные к страхованию. В последние годы наблюдался, в частности, быстрый рост рынка облигаций катастроф (см. рис. 2). За счет эффективного распределения рисков — и потенциальных потерь — между большим числом инвесторов страхование за счет рынков капитала предлагает многообещающие перспективы снижения изменчивости премий, связанных с традиционным перестрахованием.

Второе важнейшее решение, которое должны принять правительства: *кто* является страхователем, и *что* следует страховать. Неспособность частного сектора справиться с бедствием часто является основным источником бюджетных затруднений после бедствия. Поэтому одна полезная стратегия предусматривает поощрение, облегчение или субсидирова-

ние покупки страховки субъектами частного сектора (например, страхование имущества домовладельцами или страхование урожая фермерами), с тем чтобы ограничить условные обязательства государства. В качестве альтернативной или дополнительной стратегии, правительство может также попытаться прямо застраховать себя от затрат, связанных со стихийным бедствием, или от нагрузки на бюджет в более широком плане, посредством заранее определенных одновременных выплат.

Прокладываемая путь

В последние годы в странах с низкими и средними доходами был выдвинут ряд многообещающих инициатив. Их можно разделить на три общие категории.

Программы, направленные на ограничение государственных условных обязательств. Эти программы ставят своей задачей уменьшить потребности частного сектора в государственной поддержке после стихийных бедствий. Хорошим примером такой схемы является Фонд страхования от катастроф в Турции, который поддерживается Всемирным банком и осуществляет объединение и перестрахование рисков в системе обязательного страхования частных домовладельцев от землетрясений.

Программы предоставления ресурсов для оказания помощи на цели ликвидации последствий стихийных бедствий и восстановления экономики. В рамках таких программ правительство стремится гарантировать наличие ресурсов для финансирования операций по оказанию помощи в случае катастрофы. Одним из недавних примеров является проект Всемирной продовольственной программы (ВПП) в Эфиопии, использующий погодный производный финансовый инструмент для обеспечения ресурсов в случае катастрофической засухи. В этом случае предполагается, что страховые средства расходуются правительством, ВПП отвечает за облегчение тяжелого положения фермеров, пострадавших от засухи, а доноры вносят часть премий. Еще один пример — это Фонд стихийных бедствий FONDEN в Мексике. Этот фонд начал свою деятельность как механизм целевого выделения ресурсов на оказание помощи для ликвидации последствий будущих бедствий; по мере необходимости ресурсы должны были расходоваться местными органами государственного управления. Позднее он приобрел более прочную финансовую базу для своей деятельности, когда Мексика стала первой страной со средними доходами, выпустившей облигации катастроф, чтобы гарантировать достаточный объем средств на случай землетрясения, превышающего установленную магнитуду, которая измеряется с помощью объективных и поддающихся проверке параметров.

Вставка 2

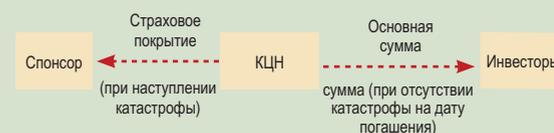
Как действуют облигации катастроф?

Облигации катастроф передают набор рисков от спонсора к инвесторам. Типовой выпуск облигаций катастроф включает создание спонсором (как правило, перестраховочной компанией, но возможно, что и иной структурой) компании целевого назначения (КЦН). Задачей этой КЦН является эмиссия облигаций и инвестирование капитала в ценные бумаги с низким риском (например, в казначейские ценные бумаги). Прибыль, полученная по таким инвестициям, выплачивается держателям облигаций вместе с премией, которая выплачивается спонсором (см. панель А ниже). Если на дату погашения облигаций оговоренное событие не наступило, основная сумма выплачивается инвесторам так же, как и по обычным облигациям (панель В). Однако в случае наступления оговоренной катастрофы в течение срока действия облигации инвесторы соглашаются частично или полностью потерять свое право требовать выплаты средств, и вместо этого КЦН производит выплату спонсору. Таким образом риск катастрофы передается инвесторам.

А. Операция



В. Возможные заключительные позиции



Источник: заимствовано из работы Chacko and others (2004).

Поскольку активы и обязательства, связанные с эмиссией облигаций, размещаются в КЦН, для спонсора облигации катастроф действуют как чистый механизм страхования и не приводят к образованию долга. Главное преимущество облигаций катастроф заключается в том, что они позволяют дробить и передавать риски большой группе инвесторов в тех случаях, когда страхование у одного контрагента может оказаться невозможным или быть более дорогостоящим. С точки зрения инвестора доходность по облигациям катастроф превышает рыночные ставки (вследствие выплаты премии сверх доходности, соответствующей инструментам с низким или нулевым риском), и при этом они предоставляют уникальную возможность диверсификации портфеля, поскольку риски катастроф, как правило, не связаны с тенденциями, наблюдающимися на рынках акций или облигаций.

Рисунок 2

Многообещающий новый инструмент

Растет объем и число новых выпусков облигаций катастроф. (Млн долларов) (Число выпусков)



Источник: MMC Securities.

Программы, предоставляющие одновременную поддержку государственному бюджету. Вместо приобретения страхования от конкретных затрат правительства могут стремиться получить общую одновременную поддержку в случае наступления конкретного бедствия. Такие средства могут затем расходоваться по усмотрению правительства. Механизмы такого типа менее распространены. Однако Всемирный банк намерен реализовать подобную программу в Карибском бассейне в 2007 году. Согласно существующим планам, эта программа будет одновременно включать элементы объединения рисков и передачи их рынкам перестрахования или капитала, а также предусматривать финансовые взносы со стороны доноров.

Ключевое место среди этих многообещающих инициатив занимает инициатива (изучение которой только началось), состоящая в передаче риска рынкам капитала. До сих пор только Мексика прямо обратилась к международному рынку капитала, успешно выпустив облигации катастроф. Программа ВПП в Эфиопии также успешно позволила объединить риски, с которыми сталкиваются эфиопские фермеры, переведя их в финансовый инструмент, который потенциально может обращаться на международных рынках капитала, даже несмотря на то, что он был оптом продан перестраховочной компании. На сегодняшний день программы Мексики и Эфиопии представляют собой самые современные решения проблемы рисков стихийных бедствий на основе страхования в странах с низкими и средними доходами.

Преодоление грядущих испытаний

Передача рисков международным рынкам капитала имеет существенные преимущества, поскольку она позволяет значительно расширить общий объем страхового капитала, доступного развивающимся странам. Однако страхование риска стихийных бедствий сопряжено с рядом факторов неопределенности. Даже несмотря на наличие хорошо развитых рынков страхования определенных рисков катастроф, нельзя считать саму собой разумеющейся возможность застраховать на рынке по приемлемой цене все риски, связанные со стихийными бедствиями. Если говорить более конкретно, рынок страхования от катастроф сталкивается с двумя источниками неопределенности.

Первый — это *глобальное потепление* и его возможное воздействие на частоту и интенсивность стихийных бедствий. Хотя страховая индустрия до настоящего времени справлялась с этой проблемой, страховые потери в последние два года (в том числе рекордные убытки от урагана «Катрина», составившие 45 млрд долларов) вызвали сомнения относительно пути дальнейшего развития. Конечно, страховая индустрия уделяет все более пристальное внимание изменению климата и его последствиям для моделирования риска и управления им. Возрастание риска стихийных бедствий или стойкая неопределенность в отношении последствий изменения кли-

мата могут привести к тому, что застраховаться от катастроф станет сложнее и дороже.

Второй источник неопределенности связан с *готовностью к принятию риска катастроф* международными рынками капитала. До сих пор эмитенты сталкивались с относительно немногими проблемами при продаже инновационных и довольно рискованных облигаций катастроф международным инвесторам, стремящимся к диверсификации рисков. Однако успех этих новых (и имеющих относительно низкий объем) инструментов совпал по времени с благоприятной ситуацией в плане глобальной ликвидности и поиском доходности со стороны инвесторов, что привело к снижению премий за риск. Вполне возможно, что эти условия благотворно сказались на облигациях катастроф — во многом так же, как на суверенных долговых обязательствах стран с формирующимся рынком. Еще неизвестно, будут ли существовать подобные условия, когда ситуация с ликвидностью станет более напряженной.

Если оставить в стороне эти проблемы, доступность страхования от катастроф для развивающихся стран может остаться под вопросом даже при более оптимистических сценариях. Разумеется, учитывая частые высокие затраты на страховые премии и изменчивость этих премий, жизнеспособность механизмов страхования от катастроф для развивающихся стран, особенно с низкими доходами, может решаемым образом зависеть от взносов доноров. Поэтому еще одна проблема состоит в мобилизации странами донорской поддержки для схем страхования от бедствий. До настоящего времени степень вовлеченности доноров была обнадеживающей, однако неясно, захотят ли они расширить свое участие в механизмах оказания структурной поддержки за счет сокращения помощи после бедствий. Последняя нередко может приносить более серьезные выгоды с точки зрения общественного признания и удовлетворения потребности продемонстрировать реальное оказание поддержки после катастрофы. Таким образом, ключевое значение будет иметь разработка устойчивой модели сотрудничества между донорами и получателями средств в рамках схем страхования от бедствий.

Переход от финансирования после бедствия к финансированию страхования до бедствия связан с существенными потенциальными выгодами. Хотя стихийные бедствия, по всей вероятности, останутся неприятным фактом жизни, такой сдвиг по крайней мере поможет сократить бюджетные последствия второго порядка, что ограничит дезорганизацию, будет способствовать более быстрому восстановлению экономики и при этом создаст у стран более эффективные стимулы для проведения превентивной политики. ■

Дэвид Хофман — экономист в Департаменте разработки и анализа политики МВФ.

Литература:

Brukoff, Patricia, and David Hofman, 2006, “Insuring Public Finances Against Natural Disasters—A Survey of Options and Recent Initiatives,” IMF Working Paper No. 06/199 (Washington: International Monetary Fund).

Chacko, George, Peter Hecht, Vincent Dessain, and Anders Sjöman, 2004, “Catastrophe Bonds at Swiss Re” (unpublished; Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School).

Freeman, Paul, Michael Keen, and Muthukumara Mani, 2003, “Dealing with Increased Risk of Disasters: Challenges and Options,” IMF Working Paper No. 03/197 (Washington: International Monetary Fund).

Heller, Peter, and Muthukumara Mani, 2002, “Adapting to Climate Change,” Finance and Development, Vol. 39 (March), pp. 29–31.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2007, Climate Change 2007: The Physical Science Basis (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press for IPCC).

Lloyd’s, 2006, “Climate Change: Adapt or Bust,” 360 Risk Project Paper No. 1 (London).

Munich Re, 2005, “Weather Catastrophes and Climate Change—Is There Still Hope for Us?” Knowledge Series (Munich).

Rasmussen, Tobias, 2006, “Natural Disasters and Their Macroeconomic Implications,” in The Caribbean—From Vulnerability to Sustained Growth, ed. by Ratna Sahay and others (Washington: International Monetary Fund).

Webster, P.J., G.J. Holland, J.A. Curry, and H.R. Chang, 2005, “Changes in Tropical Cyclone Number, Duration, and Intensity in a Warming Environment,” Science, Vol. 309 (September), pp. 1844–46.