

Доклад о мировом развитии 2014



Риски и возможности

Управление рисками в интересах развития



Доклад о мировом развитии

2014 

Обзор

Риски и возможности

Управление рисками в интересах развития



Некоторые права сохранены
1 2 3 4 16 15 14 13

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка с использованием материалов из внешних источников. Просим учесть, что различные компоненты содержания данного документа не обязательно принадлежат Всемирному банку. В связи с этим Всемирный банк не может гарантировать, что использование содержания данного документа не будет нарушать права третьих лиц. Риск предъявления претензий вследствие такого нарушения возлагается исключительно на вас.

Содержащиеся в настоящем документе выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящем документе. Границы, цвета, названия и иная информация, указанная на картах, содержащихся в настоящем документе, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

Ничто в настоящем документе не является и не может считаться ограничением или отказом от привилегий и иммунитетов Всемирного банка, которые в полном объеме особо сохраняются за Банком.

Права и разрешения



Настоящий документ предоставляется по свободной лицензии Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. В соответствии с лицензией Creative Commons Attribution, вы можете свободно копировать, распространять, передавать и перерабатывать данный документ, в том числе в коммерческих целях, с соблюдением следующих условий:

Атрибуция – При цитировании просим указывать источник следующим образом: Всемирный банк. 2013 год. *Обзор Доклада о мировом развитии 2014: Риски и возможности – управление рисками в интересах развития*. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.
Лицензия: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Переводы – Если вы осуществили перевод данного документа, просим дополнить сведения об атрибуции следующей оговоркой: *Данный перевод не был осуществлен Всемирным банком, и его не следует считать официальным переводом документа Всемирного банка. Всемирный банк не несёт ответственности за содержание данного перевода или любые имеющиеся в нем ошибки.*

Все запросы относительно прав и лицензий следует направлять в Информационно-издательский отдел Всемирного банка: Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; телефакс: 202-522-2625; электронная почта: pubrights@worldbank.org.

Дизайн обложки и иллюстрации: Heads of State
Оформление текста: Naylor Design

Содержание

<i>Предисловие</i>	<i>v</i>
<i>Выражение признательности</i>	<i>vii</i>

Обзор

Риски и возможности: управление рисками может быть мощным инструментом развития 3

Риск – это и бремя, и возможность	4
Управление рисками может быть мощным инструментом развития	5
Что включает в себя эффективное управление рисками?	10
За рамками идеала: препятствия к управлению рисками	16
Дальнейшие шаги: целостный подход к управлению рисками	19
Домохозяйство	21
Община	24
Сектор предприятий	25
Финансовая система	30
Макроэкономика	32
Международное сообщество	36
Институциональная реформа в целях всестороннего учета вопросов управления рисками	40
В заключение: пять принципов действий государства по совершенствованию управления рисками	41
Несколько заключительных замечаний	43
<i>Примечания</i>	<i>44</i>
<i>Библиография</i>	<i>46</i>

Предисловие

В последние годы мир пережил множество кризисов. Финансовые и экономические потрясения, повлекшие за собой утрату доходов, потерю работы, подрыв социальной стабильности, нарушали функционирование мировой экономики. Сокрушительные стихийные бедствия опустошали целые районы от Гаити до Японии, оставляя за собой шлейф смертей и экономических убытков. Всё большую озабоченность вызывало глобальное потепление, всё большие опасения – возможность распространения смертоносных инфекционных заболеваний.

Посещая различные страны мира, я вижу, что всех заботит один и тот же вопрос: как нам повысить нашу устойчивость к этим рискам? *Доклад о мировом развитии 2014 (ДМР-2014), Риски и возможности: управление рисками в интересах развития*, помогает найти ответ на этот злободневный вопрос.

Еще один повод для озабоченности – это возможности для развития, которые мы упускаем, если не идем на риск, когда это необходимо. Чтобы воспользоваться возможностями, необходимо идти на риск, но многие люди, особенно бедные, зачастую неохотно это делают, опасаясь возможных негативных последствий. Бездействие может удерживать людей в ловушке бедности, где они уязвимы к негативным шокам и еще менее способны использовать возможности, которые могли бы помочь им улучшить своё положение.

Неспособность правильно управлять рисками ведет к кризисам и упущенным возможностям. Это создает серьезные препятствия на пути к достижению двух главных целей Группы организаций Всемирного банка – покончить с крайней бедностью к 2030 году и ускорить обеспечение благосостояния для всех за счет улучшения положения 40 процентов беднейших граждан развивающихся стран. Поэтому эффективное управление рисками является центральным элементом миссии Всемирного банка. В *ДМР-2014* показано, что эффективное управление рисками способно стать мощным инструментом развития – оно может спасти человеческие жизни, предотвращать экономические шоки и помогать людям строить лучшее, более надежное и безопасное будущее.

Авторы этого доклада призывают граждан и учреждения перейти от борьбы с кризисами к упреждающему, систематическому управлению рисками. Факты убедительно доказывают, что признание риска и обеспечение готовности к нему способно окупиться сторицей. Так, например, многие развивающиеся страны проявили устойчивость в условиях недавнего мирового финансового кризиса, поскольку ранее ими были проведены реформы макроэкономической, финансовой и социальной политики.

Завоеванные ценой больших усилий достижения в области развития необходимо защищать, повышая устойчивость к рискам, – без этого невозможно добиться экономического процветания, и эта истина не зависит от того, с чем приходится иметь дело: со стихийным бедствием, пандемией, финансовым кризисом, всплеском преступности в общине или тяжелой болезнью основного кормильца домохозяйства. Полностью устранить риск никогда не удастся. Но люди и учреждения могут наращивать устойчивость к риску, применяя сбалансированный подход, включающий меры структурной политики, предупредительные меры на уровне общин, страхование, просвещение, обучение и эффективные нормы регулирования. Страны научились управлять рисками в самых различных условиях, но до сих пор результаты исследований проблем управления рисками в развивающихся странах не были обобщены в рамках единого, легкодоступного и хорошо снабженного ссылками источника.

Настоящий *ДМР* призван заполнить этот пробел. Он служит ценным руководством как для интеграции вопросов управления рискам во все аспекты программы развития, так и для усилий стран и общин по совершенствованию их собственных систем управления рисками. В Докладе также содержатся важные соображения относительно изменения подхода к риску в рамках операционной деятельности самого Банка. Преобразования, проходящие в настоящее время в Группе организаций Всемирного банка, требуют, чтобы принцип предельного уклонения от риска в нашей институциональной культуре уступил место принципу обоснованного принятия риска. В нынешнем выпуске *ДМР* содержится предупреждение о том, что уход от любого риска может оказаться самым рискованным решением. Не могу с этим не согласиться.

Надеюсь, что благодаря *ДМР-2014* будут разработаны такие стратегии управления рисками, которые позволят нам свести к минимуму угрозу будущих кризисов и в полной мере использовать каждую возможность в интересах развития. Успех в этой области поможет нам построить мир, которого мы хотим, – мир без бедности, в котором будет обеспечено благосостояние для всех.



Джим Ен Ким
Президент,
Группа организаций Всемирного банка

Выражение признательности

Настоящий Доклад был подготовлен группой специалистов под руководством Нормана Лоайсы, а также Инджи Откер-Робе. В состав основной группы входили Сесар Кальдерон, Стефан Аллегатт, Расмус Хельтберг, Ана Мария Овьедо, Ло Сьюбэй, Мартин Мелецки и Кайла Ветли, а также исследователи-аналитики Себастьян Борё, Канако Гулдинг-Хотта, Руи Хан, Гарри Эдмунд Мороз, Анка Мария Подпьера, Юн Ренчлер, Файяз Талукдар и Томоко Вада. Ценный вклад внесли Жиль Колс, Ольга Джонас, Федерика Рангьери и Анна Рева.

Доклад был подготовлен Департаментом по экономике развития. Общее руководство подготовкой доклада осуществляли Каушик Басу, старший Вице-президент по экономике развития и Главный экономист, и Асли Демиргюч-Кунт, директор по вопросам исследований экономики развития. Большую пользу группе принесло постоянное взаимодействие с Мартином Чихаком, Куи-Тоан До, Мэри Холлвард-Дримайер, Аартом Краайем и Серхио Шмуклером.

Группа консультантов, в которую входили Лаура Альфаро, Роберт Барро, Торстен Бек, Стефан Деркон, Ибрагим эль-Бадави, Рохини Панде, Клаус Шмидт-Гebbель, Хён Сон Син и Ян Швейнар, поделилась полезными соображениями и советами. Большую пользу группе также принесли советы главных экономистов Всемирного банка Аугусто де ла Торре, Шантаянана Девараджана, Марианны Фэй, Ариэля Фишбайна, Каролины Фройнд, Индермита Гилла, Берта Хофмана, Джеффри Льюиса и Мартина Рамы.

Группа хотела бы выразить признательность за щедрую поддержку подготовки Доклада Канадскому агентству международного развития, программе «Знания во имя перемен», Фонду разработки политики и развития людских ресурсов Японии, и программе поддержки научных исследований Всемирного банка. Группа также благодарит Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития Германии и Германское агентство по международному сотрудничеству, которые организовали и провели семинар-практикум ДМР по вопросам международной политики в Берлине в ноябре 2012 года.

Межведомственные консультации были проведены с Европейской комиссией, Международным валютным фондом, Организацией экономического сотрудничества и развития, рядом учреждений Организации Объединенных Наций, Всемирным экономическим форумом, национальными агентствами по сотрудничеству в целях развития в Дании, Испании, Нидерландах, Норвегии, Соединенном Королевстве, Финляндии, Франции, Швеции, Швейцарии, Японии. Ценный вклад в подготовку доклада внесли Институт Всемирного банка, все региональные управления и профессиональные сети, а также другие члены Группы организаций Всемирного банка, в том числе Международная финансовая корпорация и Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям.

Страновые консультации были проведены в Австралии, Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Индонезии, Испании, Мексике, Нидерландах, Норвегии, Перу, Руанде, Сингапуре, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах Америки, Финляндии, Франции, Чили, Швейцарии, Швеции и Японии. В большинстве консультаций принимали участие представители научного сообщества, гражданского общества, государственных организаций и правительств. Проведению консультаций с исследователями и учеными способствовали специальные конференции, организованные Центром изучения африканской экономики, Оксфордским университетом и Центром глобального управления при Школе международных и общественных отношений Колумбийского университета. Группа также получила ценные сведения на Африканской экономической конференции 2012 года, на Азиатском форуме по развитию 2013 года, на Конференции Экономической ассоциации стран Латинской Америки и Карибского бассейна 2012 года.

Редактирование Доклада умело провели Нэнси Моррисон и Марта Готтрон. Брюс Росс-Ларсон и Джерри Куинн поделились дополнительными советами по вопросам редактирования. Информационно-издательский отдел Всемирного банка координировал верстку, набор, печать и распространение Доклада. Выражаем особую признательность Мэри Фиск, Стивену Макгрорти, Стивену Паздану, Денизе Бержерон, Андреусу Менесесу, Шейне Уэггер и Паскалю Ссемаганде, а также сотрудникам Отдела перевода Бушре Бельфки, Сесиль Жаннотэн и Майклу Ламму. Группа сбора и обработки данных о развитии, координатором которой был Тимоти Герцог, внесла свой вклад в подготовку статистического приложения к Докладу. Группа также благодарит Меррел Так-Примдал, Вамси Кришну Канчи и Свати П. Мишру за указания по организации связи, и Вивиан Хон, выполнявшую роль координатора. Барбара Кунья, Биргит Хансл и Маналь Куота рецензировали перевод Обзора на некоторые иностранные языки.

Вопросами подготовки Доклада к изданию и связанного с этим материально-технического обеспечения занимались Брона Мёрфи, Михаэла Стингу и Джейсон Виктор; свой вклад в решение этих вопросов также внесли Лаверна Кук, Грация Соренсен и Турия Туруги. Ивар Седерхольм, Елена Чи-Линь Ли и Джимми Оласо координировали мобилизацию ресурсов. Ирина Сергеева и Соня Джозеф отвечали за управление ресурсами. Гитис Канчас, Насер Мохамед Мегерби и Жан-Пьер С. Джомальё оказывали поддержку в области информационных технологий.

Справочные документы подготовили Джошуа Айзенман, Филипп Р. Д. Андерсон, Максимилиан Эшвилл, Эммануэль Ориоль, Гассан Балики, Торстен Бек, Наджи Бенассин, Николас Блум, Джулия К. Браун, Мартин Браун, Дэниел Бунчич, Хулио Касерес-Дельпиано, Сара Гершаник Кальво, Оливье де Йонг, Алехандро де ла Фуэнте, Филипп де Врейер, Марк А. Дутц, Майя Иден, Пенелопа Д. Фидас, Роберто Фоа, Родриго Фуэнтес, Гаранс Женико, Гэри Джереффи, Эджаз Гани, Сударшан Гупту, Микаэль Гринбаум, Федерико Гутьеррес, Роналд Инглхарт, Сьюзен Т. Джексон, Ольга Б. Джонас, Ян Келлетт, Илан Кельман, Тарик Кхокхар, Огюст Т. Куаме, Аарт Краай, Садаф Лакхани, Сильвия Ламбер, Эсперанса Ласагабастер, Итан Лигон, Сэмюэл Маимбо, Уильям Ф. Малони, Том Митчелл, Ахмед Мушфик Мубарак, Эрнан Х. Москосо Боэдо, Эндрю Нортон, Эдуардо Ортис-Хуарес, Патти Петеш, Флоранс Пичон, Патрик Преманд, Карлос Родригес Каstellан, Наталия Саласар, Луис Сервен, Фрэнсис Дж. Тил, Маартен ван Аалст, Гильермо Вулетин, Коко Уорнер, Татьяна В. Зеленска и Нун Чжу. Подробные сведения об их вкладе приводятся в конце Доклада.

Ценными соображениями и советами, за которые группа выражает свою признательность, поделились Пабло Ариэль Акоста, Тони Эддисон, Монтек Ахлувалиа, Ахмад Ахсан, Дэвид Эйкман, Гарольд Олдерман, Фрэнклин Аллен, Акилес Альманси, Филипп Амброси, Голи Амери, Уолтер Дж. Амман, Дэн Эндрюс, Паоло Авнер, Эдмар Бача, Хавьер Баэс, Хемант Байджал, Кристофер Барретт, Скотт Барретт, Кэтлин Бигль, Тим Бесли, Гордон Бетчерман, Дипак Бхаттасала, Инду Бхушан, Йорн Биркманн, Кристиана Бёгеманн-Хагедорн, Ута Бёлльхофф, Патрик Болтон, Лора Элизабет Будро, Франсуа Бургиньон, Картер Брэндон, Хуан Хосе Браво, Тильман Брюк, Робин Берджес, Гильермо Кальво, Джек Кэмпбелл, Джейсон Кардози, Майкл П. Картер, Мигель Кастилья, Майкл Чайткин, Маркос Чамон, Гуан Чже Чэнь, Мария Тереса Чимьенти, Фредрик Кристофер, Крэг Черчилль, Луис Абдон Сифуэнтес, Массимо Чиразино, Стейн Классенс, Дэниэл Кларк, Тито Корделья, Сара Э. Корнелл, Херардо Коррочано, Роберт Калл, Джули Дана, Энис Дани, Джешну Дас, Йоахим Де Веердт, Химена дель Карпио, Жан-Жак Детье, Жаклин Девин, Пьер Дюбуа, Патрис Дюма, Петер Эльхой, Томас Файдикер, Брукс Эванс, Джессика Эванс, Марсель Фафшам, Паоло Фалько, Шахрух Фардуст, Вольфганг Фенглер, Джеймс Фенске, Ана Маргарита Фернандес, Адриан Фернандес, Франсиско Феррейра, Дин Фильмер, Грег Фишер, Джеймс Фостер, Марсель Фрацшер, Линда Фрайнер, Роберта Гаги, Франсис Гескьер, Свати Гош, Антонино Джуффрида, Давид Глайхер, Маркус Голдстейн, Джордж Грэм, Маргарет Грош, Патриция Гросси, Марио Гуадамильяс, Конон Хили, Франк Хеемскерк, Йоахим Хайдебрехт, Йеско Хентшель, Рафаэль Эрнандес, Мэтт Хобсон, Джон Ходдинотт, Нильс Хольм-Нильсен, Наоми Хоссейн, Эндрю Хью Холлетт, О Сок Хён, Елена Янчовичина, Ридзуан Исмаил, Такатоси Ито, Абхас К. Джха, Эммануэль Хименес, Стеен Йоргенсен, Нидхи Кальра, Суджит Кападья, Масаюки Карасава, Корнель Карекези, Суприт Каур, Лорен Келли, Игорь Хейфец, Бет Кинг, Наохиро Китано, Леора Клаппер, Альзбета Клейн, Кальпана Кочхар, Киёси Кодера, Фридерике Кёлер-Гайб, Диане Кёстер, Роберт Копех, Анирудх Кришна, Иоланта Криспин-Уотсон, Говард Кунройтер, Киёси Курокава, Кристоф Куровски, Мигель Ларик, Алексия Латортю, Сара Лаццарони, Ник Ли, Дэниэл Ледерман, Маргарет Литон, Роберт Лемперт, Себастиан Левин, Юэ Ли, Ирина Лихачева-Соколовская, Джастин Ифу Лин, Кэти Линдерт, Глэдис Лопес, Аугусто Лопес Кларос, Леонардо Луккетти, Мария Ана Луго, Оливье Мауль, Томас Маркуссен, Уилл Мартин, Мария Соледад Мартинес Периа, Эрик Мэскин, Лаура Масаль, Дж. Алистер Макгрегор, Клэр Магвайр, Робин Мернс, Карло Менон, Рекха Менон, Эрванн Мишель-Кержан, Тим Миджли, Гэри Миланте, Сугуру Миядзаки, Нуну Мота Пинту, Мариализа Могта, Джой Мюллеру, Акира Мурата, Лидия Ндирангу, Ха Нгуен, Джузеппе Nicoletti, Ёсукэ Нисии, Мишель Ноэль, Алистер Нолан, Шэрин О'Халлоран, Филип О'Киф, Ори Околлох, Мишель Оой, Мигель Анхель Остос, Маркус К. Оксли, Роберт Паласиос, Пепи Патрон, Дуглас Пирс, Брайан Пинто, Рассел Питтман, Жан-Филипп Платто, Сандра Понсет, Дэвид Попп, Антонэн Потье, Прашант, Джон Примроуз, Гнин Гнин Пайн, Рикардо Райнери, Энтони Рэнделл, Мартин Равайон, Роберт Рейд, Рикардо Рейс, Ортвин Ренн, Чанъюн Жи, Хелена Рибе, Мишель Рибу, Ямеле Ригolini, Дина Рингольд, Давид Робалино, Хорхе Луис Родригес Меса, Рафаэль Рофман, Джонатан Ротшильд, Давиндер Сандху, Апурва Сангхи, Ганс-Отто Сано, Ясуюки Савада, Стефано Скарпетта, Анита Шварц, Пол Сибрайт, Дзюно Секине, Амартия Сен, Родриго Серрано-Бертет, Сигэо Симидзу, Пол Б. Зигель, Жоана Силва, Эммануэль Скуфиас, Марк Шмитц, Ирина Соляник, Джозеф Штиглиц, Эдриан Стоун, Стефан Страуб, Генриетта Стротманн, Пабло Суарес, Каланидхи Суббарао, Марк Сундберг, Олумиде Тайво, Таманна Талукдер, Кадзусиге Танигути, Финн Тарп, Гаив Тата, Мария Эрминия Тавариш ди Алмейда, Стоян Тенев, Мерназ Теймурян, Эрик Торбеке, Клаус Тильмес, Карлос Тортола, Изабелла Тот, Каролина Тривелли Авила, Ивонн Циката, Мария Кристина Уэхара, Тундж Тахсин Уянику, Ренос Вакис, Доминик Ван Де Валле, Ашутос Варшни, Адриен Фогт-Шильб, Эйдзи Вакамацу, Софи Уокер, Саймон Уолли, Кристин Уоллич, Дэвид Васков, Масато Ватанабэ, Асбьёрн Х. Ви, Джонатан Б. Винер, Элис Уиллман, Лисинь Колин Сюй, Мохамед Махди Юсуф и Аста Звинене. Группа также выражает признательность многим другим сотрудникам Всемирного банка и специалистам других организаций, высказавшим свои замечания.

ОБЗОР

РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ

*Управление рисками может быть
мощным инструментом развития*

Управление рисками во имя жизни, полной возможностей: в Гане мать защищает ребенка от заражения малярией с помощью противомоскитной сетки.

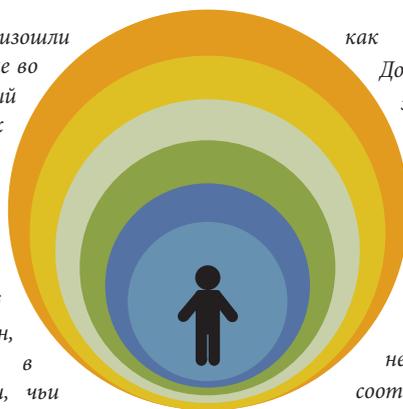


РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ

Управление рисками может быть мощным инструментом развития

За последние 25 лет в мире произошли беспрецедентные перемены, которые во многих случаях носили прогрессивный характер. Многие страны на всех континентах встали на путь международной интеграции, экономических реформ, технологической модернизации и демократизации общества. И хотя нерешенные проблемы и неравенство всё ещё сохраняются, экономика стран, десятилетиями находившихся в состоянии застоя, растёт, люди, чьи семьи терпели лишения на протяжении жизни многих поколений, избавляются от бедности, и сотни миллионов человек пользуются преимуществами повышения уровня жизни и международного обмена достижениями науки и культуры. Происходящие в мире перемены сопровождаются появлением множества новых возможностей. При этом, однако, возникают старые и новые факторы риска – от возможности потери работы или заболевания до угрозы социальных потрясений или загрязнения окружающей среды. Если игнорировать эти факторы риска, они могут перерасти в кризисы, способные свести на нет достигнутые ценой немалых усилий успехи и поставить под угрозу социально-экономические реформы, благодаря которым были достигнуты эти успехи. Решение заключается не в том, чтобы отвергать перемены во избежание риска, а в том, чтобы готовиться к возможностям и рискам, которые несут с собой перемены. Ответственное и эффективное управление рисками может обеспечить безопасность и стать движущей силой прогресса для народов развивающихся стран и всего мира.

В центре внимания Доклада о мировом развитии (ДМР) 2014 находится процесс управления рисками и, в частности, следующие вопросы: почему управление рисками имеет важное значение для развития, как его следует осуществлять, что мешает отдельным людям и обществу в целом эффективно управлять рисками, и



как преодолеть эти препятствия? Дополнительная ценность ДМР-2014 заключается в том, что в нем сделан упор на упреждающее, систематическое и комплексное управление рисками. Эти свойства управления рисками указывают на важность перспективного планирования и подготовки в условиях неопределенности. Они также подчеркивают необходимость управлять всеми соответствующими рисками в совокупности, привлекая к этому все имеющиеся средства и институты. С точки зрения разработчиков политики, упреждающий, систематический и интегрированный подход к управлению рисками предполагает поддержание надлежащего баланса между вкладом государства и вкладом отдельных лиц, гражданского общества и частного сектора с тем, чтобы обеспечить их скоординированность и взаимодополняемость. В ДМР-2014 утверждается, что управление рисками может быть мощным инструментом развития – не только потому, что оно повышает способность людей противостоять неблагоприятным событиям и, таким образом, смягчает последствия таких событий, но и потому, что оно позволяет людям воспользоваться предоставляющимися возможностями для улучшения своего положения. ДМР-2014 не ставит своей целью проведение подробного анализа конкретных видов риска, однако в нем предлагается подход, который может применяться в рамках управления рисками, присутствующими в определенных регионах или странах. Сосредоточив внимание на процессе управления рисками, авторский коллектив ДМР-2014 получил возможность рассмотреть синергию, альтернативы и приоритеты управления различными видами риска в различных ситуациях с неизменной целью – стимулировать развитие (вставка 1).

ВСТАВКА 1 *Пять важнейших выводов Доклада о мировом развитии 2014 относительно процесса управления рисками*

1. Идти на риск необходимо, чтобы использовать открывающиеся возможности в целях развития. Не исключено, что риск бездействия окажется наихудшим из всех имеющихся вариантов.
2. Чтобы успешно противодействовать риску, настоятельно необходимо перейти от незапланированных чрезвычайных мер реагирования на возникающие кризисы к упреждающему, систематическому и интегрированному подходу к управлению рисками.
3. Одного лишь выявления рисков недостаточно, необходимо также выявить компромиссные решения и препятствия к управлению рисками, ранжировать их по

степени приоритетности и преодолеть их силами как отдельных людей, так и государственных структур.

4. Если характер рисков не позволяет гражданам справиться с ними своими силами, то для управления рисками необходимы совместные действия и совместная ответственность на различных уровнях общественного устройства – от домохозяйства до международного сообщества.

5. Правительствам принадлежит важнейшая роль в управлении системными рисками, создании благоприятных условий для совместных действий и совместной ответственности, а также в предоставлении прямой адресной поддержки уязвимым гражданам.

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

Риск – это и бремя, и возможность

Стоит ли волноваться из-за риска? В последние годы случилось множество кризисов, которые потрясли мировую экономику и привели к заметным отрицательным последствиям для развития. Мировой экономический кризис 2008-2009 годов повлек за собой резкое снижение темпов роста экономики большинства стран мира, что привело к потере доходов и рабочих мест и подорвало усилия по сокращению масштабов бедности. Когда в 2008 году на рекордную высоту взлетели цены на продовольствие, более чем в дюжине стран Африки и Азии вспыхнули беспорядки, ставшие отражением недовольства и незащищенности народных масс и приведшие к широкомасштабным политическим потрясениям. Цунами 2004 года в Азии, землетрясение 2010 года на Гаити и ряд стихийных бедствий 2011 года на северо-востоке Японии – не говоря уже о многих других катастрофах – обернулись гибелью людей и экономическим ущербом, став примерами роста частоты и интенсивности природных катаклизмов. Повсюду в мире возрастает озабоченность воздействием изменения климата, равно как и боязнь возможного трансграничного распространения смертоносных инфекционных заболеваний. На самом деле, масштабные экономические кризисы и бедствия, которые произошли в последние годы и могут произойти в будущем, свидетельствуют о высокой степени уязвимости к системным рискам отдельных людей, общин и государств – особенно когда речь идет о развивающихся странах.

Идиосинкратические риски, то есть, риски, характерные для отдельных лиц или домохозяйств, оказывают не меньшее влияние на благосостояние людей. Потерять работу или быть не в состоянии найти работу из-за отсутствия необходимой квалификации, заболеть или стать жертвой преступления, пережить распад семьи из-за финансовых проблем или вынужденной миграции – всё это может быть чревато тяжелейшими последствиями,

особенно для уязвимых семей и граждан. Например, в Эфиопии домохозяйства, члены которых переносят серьезные заболевания, вынуждены сокращать потребление почти на 10 процентов и продолжают испытывать негативные последствия случившегося на протяжении трех-пяти лет¹. В странах Латинской Америки расходы на медицинское обслуживание, связанные с высоким уровнем преступности и насилия, составляют 0,3-5,0 процента валового внутреннего продукта (ВВП) в год, не говоря уже о воздействии преступности на снижение объемов производства вследствие сокращения инвестиций и доли занятых в трудоспособном населении². Сокращение занятости в столь непохожих друг на друга странах, как Аргентина, Болгария и Гайана, не только привело к сокращению доходов и потребления, но и ограничило возможности граждан найти новую работу, подорвало социальную сплоченность, а в некоторых случаях – привело к росту семейного насилия³.

Негативные последствия как системных, так и идиосинкратических рисков способны разрушать человеческие жизни, уничтожать активы, подрывать доверие и социальную стабильность. Тяжелее всего зачастую приходится бедным. Невзирая на впечатляющие успехи в деле сокращения бедности, достигнутые за последние тридцать лет, существенная доля населения развивающихся стран по-прежнему живет в бедности и уязвима к отрицательным шокам, способным обернуться для этих людей еще большим обнищанием (график 1). В странах с низким уровнем дохода смертность от болезней и травм у мужчин в возрасте до 60 лет в два с половиной раза выше, чем в странах с высоким уровнем дохода, у женщин в возрасте до 60 лет – в четыре раза, а у детей в возрасте до пяти лет – почти в двадцать раз⁴. Всё больше фактов указывает на то, что домохозяйства оказываются и остаются за чертой бедности в основном именно под влиянием отрицательных шоков – прежде всего, внезапных заболеваний, экстремальных погодных явлений и экономических

ГРАФИК 1 Многие люди в мире бедны или живут на грани бедности; они уязвимы к еще большему обнищанию в случае отрицательных шоков

Более 20 процентов населения развивающихся стран живет менее чем на 1,25 долл. США в день, более 50 процентов – менее чем на 2,50 долл. США, а почти 75 процентов – менее чем на 4,00 долл. США.



Источник: авторский коллектив ДМР-2014 на основе сведений из базы данных Всемирного банка PovcalNet.

Примечание: Доход в 1,25 долл. США в день – это широко используемый показатель крайней бедности. Однако для некоторых регионов, таких, как Латинская Америка и Карибский бассейн, более уместным в качестве показателя крайней бедности считается доход в 2,50 долл. США в день. См. Ferreira and others 2013.

кризисов⁵. Более того, малоимущие, осознавая, что такие шоки способны привести их к нищете, банкротству или кризису, предпочитают держаться за технологии и источники дохода, которые кажутся им относительно безопасными, но при этом обрекают их на застой.

Безусловно, противостоять риску, рассматриваемому в качестве возможного источника ущерба, обременительно, но это также необходимо для тех, кто желает использовать открывающиеся возможности. Риски и возможности неотделимы друг от друга в рамках большинства решений и действий, предпринимаемых странами, предприятиями и семьями с целью улучшения их положения. Собственно говоря, принятие риска – неотъемлемая часть процесса развития. Рассмотрим несколько примеров. С 1990-х годов большинство развивающихся стран открывают свои границы, стремясь к международной интеграции и ускорению экономического роста, однако при этом они также усугубляют свою подверженность международным шокам. Повсюду в мире компании осуществляют инвестиции в целях модернизации используемых ими технологий и повышения прибыльности, однако для этого им необходимы заемные средства, что повышает их уязвимость к изменениям спроса и условий кредитования. От Бразилии до Южной Африки миллионы семей переезжают в крупные города в поисках более удачных

возможностей занятости и более качественных услуг здравоохранения и образования, однако в городах они подвергаются риску, связанному с более высоким уровнем преступности и лишаются возможности пользоваться поддержкой общины. Основным мотивом их действий является желание улучшить свое положение, однако при этом они идут на риск, поскольку благоприятный исход чаще всего не гарантирован.

Управление рисками может быть мощным инструментом развития

Независимо от того, являются ли риски системными или идиосинкратическими, принимаются ли они вынужденно или добровольно, развитие зависит от *успешности усилий, прилагаемых с целью их преодоления и использования возможностей*. Многие кризисы и регресс в области развития являются результатом ненадлежащего управления рисками. Не менее важно и то, что многие возможности не используются вследствие недостаточной готовности рисковать, и когда необходимо рискнуть, на риск не идут – это называется «риском бездействия». Поэтому *настоятельно необходимо перейти от незапланированных чрезвычайных мер реагирования на возникающие кризисы к упреждающему, систематическому и интегрированному*

РИСУНОК 1 Об управлении рисками простым языком: графическое представление ключевых понятий

ОЧЕРК 1 *Семья Гомес: О риске и стойкости в наши дни*

Семья Гомес живет в трущобах на окраине Лимы. Еще несколько лет назад эта семья жила в деревне в Перуанских Андах, где она владела небольшим крестьянским хозяйством. Район был подвержен засухам, и доходов ее членов никогда не хватало бы на то, чтобы выбраться из бедности. Многие их соседи еще в 1980-х годах перебрались в города из-за гражданского конфликта в сельской местности. Семейство Гомес отказывалось уезжать из боязни, что оно лишится своего земельного участка и не найдет в городе ничего лучшего. Риск был слишком велик. В то время ситуация в Перу была совсем иной: свирепствовали безработица и инфляция, не отступала угроза социального взрыва.

В 1990-е годы макроэкономическое положение в стране стабилизировалось, прекратилась гражданская война. В городе и на селе стали возникать новые возможности. Поначалу семье Гомес не удавалось ими воспользоваться. Неподалеку от их деревни построили плотину, но, чтобы воспользоваться водой, семье необходимо было обновить оросительную сеть на своей ферме. Гомесы обратились в коммерческий банк за кредитом – им отказали, но это их не удивило, так как ранее они никогда не обращались за кредитом. Супруги Гомес пришли к выводу о том, что в деревне у их детей нет будущего, и решили перебраться в город. Однако теперь им не нужно было беспокоиться о том, что они могут лишиться своей фермы. Ранее они получили свидетельство о праве собственности на нее, и поэтому смогли продать ее соседу, у которого были средства для обновления оросительной сети. Средства, вырученные от продажи фермы, стали для семьи Гомес «подушкой безопасности» при решении грандиозной задачи переселения в город.

Лима с её почти 10-миллионным населением казалась им огромной и негостеприимной. Поэтому они решили перебраться в район трущоб, куда ранее уже переселились многие жители их деревни. Там семья Гомес сможет рассчитывать на дружеское отношение, привычную культурную среду (здесь должным образом отмечаются все праздники их прежней деревни) и, разумеется, на помощь в поиске работы. Глава семейства нашел работу на стройке, но она была непостоянной, и он зачастую оказывался не у дел. Его жене пришлось также заняться поиском работы, и ей повезло – она устроилась швейей на текстильную фабрику. Супругам помогала и бабушка – она присматривала за детьми, когда они возвращались из школы. Наличие в семье Гомес двух работающих (и бабушки, готовой им помочь) повышало

устойчивость этого домохозяйства к любым неожиданностям.

И они не замедлили произойти. Старший сын, Марио, пострадал в дорожно-транспортном происшествии. Автомобиль не был застрахован, и семье пришлось оплачивать расходы на лечение Марио. Семья не смогла бы справиться с этим в одиночку – но в этом и не было необходимости. Марио лечился в больнице, управляемой и финансируемой государством. Качество медицинского обслуживания там было неровным, однако основные услуги оказывались. Семье пришлось истратить часть своих небольших сбережений на дополнительные медицинские услуги и покупку лекарств, но эти расходы не пропали даром, так как Марио поправился.

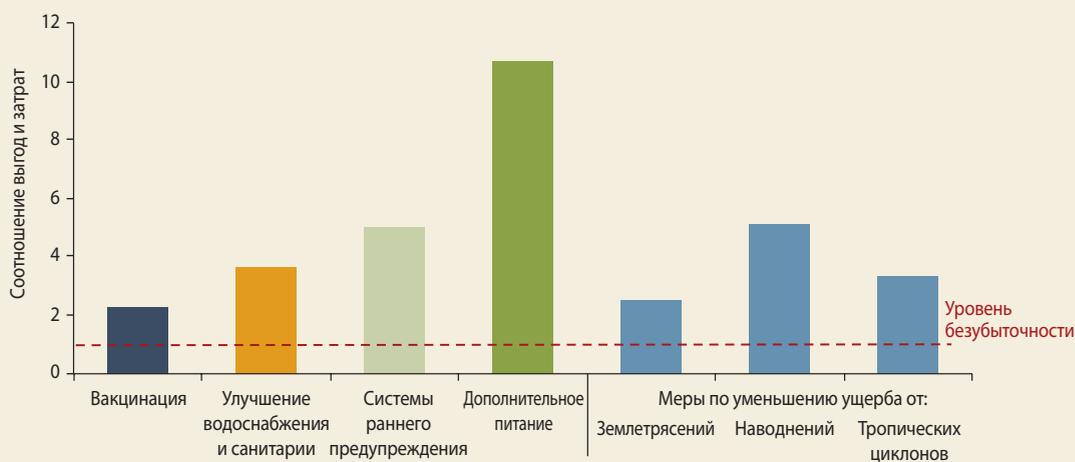
Затем семье Гомес пришлось вновь «распечатать кубышку» – на этот раз с совсем иной целью. Однажды вторая дочь супругов Гомес – Елена, которую все считали самой большой умницей в семье, – попросила у родителей разрешения ходить по вечерам на курсы английского языка. Это было хорошей идеей. Незадолго до этого Перу подписало несколько соглашений о свободной торговле (одно из которых – с Соединенными Штатами), и в стране начали развиваться экспортные компании, предлагавшие работу квалифицированной молодежи. Знание английского стало бы большим плюсом.

Однако, если бы разговор об этом зашел несколькими месяцами ранее, родители отказали бы девушке по той причине, что выходить из дома вечерами было небезопасно. На окраинах города полиция обеспечивала лишь минимум защиты, и преступники не преминули этим воспользоваться. Когда волна преступности, в конце концов, достигла и района, где жила семья Гомес, его жители организовали дружину для патрулирования района (она действовала эффективно, хотя подчас и неоправданно жестко). К тому времени, как Елена попросила разрешить ей записаться на курсы английского языка, угроза безопасности уже не была столь серьезной, и девушка могла ходить по вечерам на учебу. Со временем и она, и ее семья будут вполне готовы воспользоваться плодами периода стабильности и устойчивого экономического роста, который переживает Перу.

Способность идти на риск и использовать открывающиеся возможности вывела семью Гомес на путь, который – быть может, навсегда – избавит её от бедности. Это случилось благодаря труду, инициативности и ответственности ее членов, но в одиночку они бы с этим не справились.

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

Примечание: Видеоролики на девяти языках с рассказом об этой вымышленной семье размещены на веб-сайте Доклада о мировом развитии 2014 по адресу <http://www.worldbank.org/wdr2014>.

ГРАФИК 2 Выгоды управления рисками зачастую перевешивают затраты

Источник: Wethli 2013 для ДМР-2014.

Примечание: На этом графике приводятся медианные значения соотношения затрат и выгод по массивам исследований в каждой категории (по каждой из них рассматривалось не менее четырех оценочных значений). Выше пунктирной линии ожидаемые выгоды превышают ожидаемые затраты. Оценочные значения в каждой категории могут отличаться существенным разбросом, что отражает многообразие видов мероприятий и районов их осуществления, а также чувствительность оценок к различиям в исходных допущениях. Однако почти во всех случаях даже 25-й процентиль диапазона находится выше уровня безубыточности.

подходу к управлению рисками. Само по себе управление рисками способствует уменьшению ущерба и увеличению выгод, получаемых людьми в повседневной жизни и при использовании возможностей для развития (рисунок 1 и очерк 1).

Управление рисками может спасти человеческие жизни. Возьмем в качестве примера Бангладеш, где повышение готовности к стихийным бедствиям позволило многократно сократить число жертв циклонов. В последние сорок лет на Бангладеш трижды обрушивались мощные циклоны сопоставимого масштаба. В 1970 году циклон унес свыше 300 000 жизней, циклон 1991 года – почти 140 000, а циклон 2007 года – около 4 000. Число жертв удалось резко сократить благодаря реализации национальной программы строительства убежищ (в 1970 году их было всего 12, а в 2007 году – свыше 2500), а также совершенствованию потенциала метеорологического прогнозирования и внедрению довольно простой, но эффективной системы оповещения населения⁶.

Управление рисками позволяет избежать потерь и предотвратить регресс в области развития. Столь непохожие друг на друга страны, как Кения, Перу и Чешская Республика, служат убедительными примерами того, как подготовка на макроэкономическом уровне защитила экономику этих стран от негативных последствий недавнего мирового экономического кризиса. Благодаря снижению дефицита бюджета и платежного баланса, и проведению дисциплинированной денежно-кредитной политики, темпы экономического роста в этих странах снизились после глобального кризиса 2008 года в меньшей степени, чем после

восточноазиатского кризиса 1997 года. Как представляется, столь же благоприятный эффект подготовка на макроэкономическом уровне оказала и на экономику многих других стран с низким и средним уровнями дохода⁷.

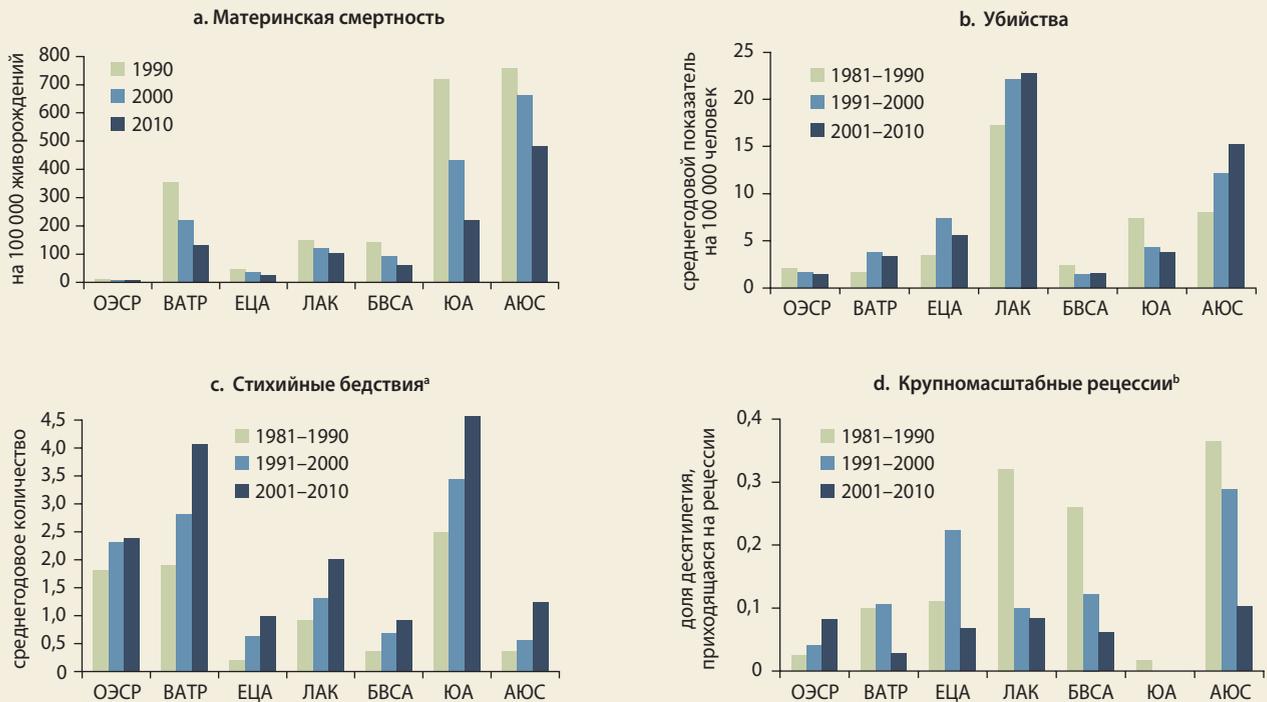
Управление рисками способствует созданию новых возможностей. Инструменты управления рисками – такие, как повышение информированности, страхование урожая и диверсификация занятости – могут помочь людям смягчить риск. В свою очередь, благодаря возможности смягчить риск люди, особенно малоимущие, могут преодолеть неприятие риска и проявить большую готовность участвовать в новых многообещающих начинаниях. Например, некоторые крестьяне в Эфиопии не решаются использовать удобрения, поскольку боятся засухи и иных возможных шоков, и поэтому предпочитают накапливать денежные средства в качестве «подушки безопасности», а не инвестировать их в производство⁸. Напротив, крестьяне в Гане и Индии с большей готовностью идут на риск: чтобы повысить урожайность, они наращивают свои инвестиции в удобрения, семена, пестициды и иные производственные ресурсы – ведь у них есть страховка по индексу осадков⁹. В совокупности эти достижения могут оказывать гораздо более масштабное воздействие, внося вклад в повышение производительности труда и рост экономики страны в целом.

Кризисы и ущерб, понесенный вследствие ненадлежащего управления рисками, обходятся дорого – как, впрочем, и меры, которые необходимо принимать, чтобы лучше подготовиться к проявлению рисков. Так окупается ли эта подготовка? Судя по анализу затрат и выгод в

ВСТАВКА 2 Мир, полный риска: тенденции проявления риска по регионам

Риски, с которыми приходится сталкиваться людям, заметно изменились с течением времени, хотя подчас характер этих изменений в различных регионах не совпадал. В некоторых сферах риск уменьшился – например, в области здоровья матери: показатели материнской смертности снизились во всех регионах. Напротив, уровень преступности существенно вырос в Латинской Америке и Африке к югу от Сахары.

Примечательно, что во всех регионах мира участились стихийные бедствия. Начиная с 1980-х годов, в странах Латинской Америки, Ближнего Востока и Северной Африки, а также Африки к югу от Сахары на каждое десятилетие приходилось существенно меньше лет рецессии, а вот в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – больше.



Источник: Авторский коллектив ДМР-2014 на основе сведений из: базы данных Всемирного банка «Показатели мирового развития»; Международной базы данных о чрезвычайных ситуациях EM-DAT Управления по внешней помощи в случае стихийных бедствий (OFDA) и Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (CRED); базы статистических данных об убийствах Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

Примечание: Данные на графиках представляют собой среднее арифметическое по всем странам каждого региона. Под странами-членами ОЭСР на графиках понимаются страны с высоким уровнем дохода, состоявшие в ОЭСР не менее 40 лет. Все остальные страны сгруппированы по географическим регионам. ВАТР – Восточная Азия и Тихоокеанский регион; ЕЦА – Европа и Центральная Азия; ЛАК – Латинская Америка и Карибский бассейн; БВСА – Ближний Восток и Северная Африка; ЮА – Южная Азия; АЮС – Африка к югу от Сахары.

а. К стихийным бедствиям относятся засухи, землетрясения, наводнения и тропические циклоны.

б. Для выявления крупномасштабных рецессий использовалась методика, предложенная в работе Barro and Ursúa 2012, за пороговое значение принималось снижение темпов прироста ВВП на душу населения на 5 процентов от высшей до низшей точки спада. В период с 1991 по 2010 год в Южной Азии крупномасштабных рецессий не наблюдалось.

целом ряде областей, обеспечение готовности к риску зачастую помогает избежать затрат, подчас гигантских (график 2). Старинная пословица «щепотка загодя стоит пуда после», похоже, во многом верна. Например, выгода от программы предоставления минеральных добавок, призванных сократить недоедание и уменьшить связанные с ним риски для здоровья, способна как минимум в 15 раз превзойти затраты на ее реализацию¹⁰. Аналогичным образом, выгоды от совершенствования систем метеорологического прогнозирования и оповещения населения для заблаговременного предупреждения о стихийных бедствиях в развивающихся странах

могли бы, по некоторым оценкам, превзойти затраты на эти цели в 4–36 раз¹¹.

Сопоставление экономической эффективности обеспечения готовности к риску с одной стороны, и адаптации к его последствиям – с другой, является одной из важнейших альтернатив, требующих оценки. Выбор между этими действиями отчасти зависит от того, как (определенные) затраты на обеспечение готовности к риску соотносятся с (зачастую неопределенными) выгодами от такой подготовки¹². Кроме того, для управления рисками необходимо рассматривать различные виды рисков и относительную необходимость

обеспечения готовности к каждому из них (вставка 2). Учитывая ограниченность ресурсов, необходимо определять приоритеты и делать выбор, и этого не избежать. К примеру, семья, живущая в населенном пункте, где царит насилие, сталкивается с рисками для безопасности, здоровья и имущества, и должна решить, как распределить свой ограниченный бюджет, чтобы защититься и застраховаться от каждого из этих рисков. Аналогичным образом, небольшая страна, подверженная проливным дождям и, в то же время, не защищенная от потрясений на международных финансовых рынках, должна решить, сколько средств направить на создание инфраструктуры противопаводковой защиты, а сколько – в резервы для противодействия последствиям финансовой нестабильности.

Когда на риск идут добровольно, стремясь воспользоваться возможностями, возникает проблема выбора иного свойства: необходимо сопоставить ожидаемую отдачу с потерями, которые может повлечь за собой определенный курс действий. Эта проблема выбора усугубляется в случае, если более весомую отдачу можно получить, лишь идя на более высокий риск. Так зачастую происходит с инвестициями в ценные бумаги: для более надежных позиций характерна невысокая доходность, для более рискованных – повышенная¹³. Для некоторых мер в области развития компромисс между риском и отдачей может быть и *воспринимаемым*: например, общественность и некоторые эксперты могут увязывать стремление добиться более высоких темпов экономического роста с ослаблением охраны окружающей среды или ростом неравенства¹⁴. И хотя эти и иные проблемы компромисса между риском и отдачей могут и отсутствовать, управление рисками подразумевает обособленную возможность их появления и необходимость их решения.

Управление рисками предполагает не только анализ альтернатив, но и учет факторов синергии. Они способны снизить издержки, связанные как с подготовкой к проявлениям риска, так и с их последствиями. Они также могут снижать риск и увеличивать ожидаемые выгоды. Такие возможности для принятия обеспечивающих обоюдный выигрыш решений существуют во многих областях, и им следует придавать особое значение – что, впрочем, не означает, что они не сопряжены с издержками и всегда легко реализуемы. Например, инвестиции в питание и медицинскую профилактику повышают производительность труда людей и, в то же время, снижают их подверженность заболеваниям¹⁵. Аналогичным образом, улучшение делового климата, например, упрощение норм регулирования и облегчение доступа к кредитам, способно добавить динамики сектору предприятий и ускорить темпы его роста, повысив, в то же время, его устойчивость к негативным шокам¹⁶. На макроэкономическом уровне дисциплинированная денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика, отражением которой являются умеренная инфляция и приемлемые показатели дефицита государственного бюджета, обеспечивают ускорение темпов экономического роста и, в то же время, снижают излишнюю неустойчивость в условиях внешних и внутренних шоков¹⁷.

Что включает в себя эффективное управление рисками?

Как писал древнегреческий философ Гераклит, постоянны только перемены. А спутница перемен – неопределенность. Стремясь улучшить свою жизнь и оказавшись перед выбором, люди принимают практически любое решение на фоне неопределенности. Молодые люди решают, что изучать и какую профессию выбрать, не имея точного представления о том, на какие рабочие места и заработки они смогут рассчитывать к моменту своего выхода на рынок труда. Взрослые решают, каким образом и в каком размере создавать сбережения на старость, на фоне неопределенности своих будущих доходов, прибыли от инвестиций, состояния здоровья и продолжительности жизни. Крестьяне решают, что выращивать и какие производственные ресурсы использовать, не зная наверняка, достаточно ли выпадет осадков для их посевов, каков будет спрос на их продукцию, и по какой цене они смогут продать ее на рынке. А правительства определяют ключевые процентные ставки и уровень бюджетного дефицита на фоне неопределенности внешних условий, роста производительности в национальной экономике и перемен на финансовых рынках.

Анализ выбора в условиях неопределенности в экономической науке и государственной политике

Поэтому не удивительно, что анализ выбора в условиях неопределенности и ограниченности ресурсов веками оставался в центре внимания экономической науки и государственной политики. Базовая теория принятия решений в условиях неопределенности – предложил ее в XVIII веке Даниил Бернулли, а ее формализованную модель построили в 1944 году Джон фон Нейман и Оскар Моргенштерн – основывается на концепции, согласно которой индивиды оптимизируют ожидаемую «полезность» (или субъективное восприятие благотворности) возможных результатов¹⁸. Эта теория ожидаемой полезности строится на том, что индивиды делают рациональный выбор, исходя из своих предпочтений в отношении риска и из своих знаний о возможных результатах и соответствующей вероятности.

Несмотря на ценные выводы, эта теория была подвергнута критике по двум важным причинам. Во-первых, как представляется, действия индивидов не в полной мере рациональны – возможно, потому, что неопределенность настолько усложняет процесс принятия решения, что люди предпочитают следовать простым правилам поведения, изменяющимся с течением времени, но не всегда оптимальным. Морис Алле в 1950-е годы, а также Даниэль Канеман и Амос Тверски в 1970-е привлекали внимание в своих работах к ограничениям и имманентным тенденциям поведения человека в процессе принятия решений в условиях неопределенности¹⁹.

Второй аспект, в связи с которым базовая теория ожидаемой полезности подвергается сомнению, – это то, что индивиды принимают решения не изолированно,

а в группах – главным образом, потому, что на потенциальные результаты может серьезнейшим образом повлиять то, как люди координируют свои действия с другими людьми. На недостатки коллективных действий и препятствия, встающие на их пути, обращали особое внимание в своих работах Дункан Блэк в 1940-е годы, Джеймс Бьюкенен и Мансур Олсон в 1960-е²⁰. Хотя изначально предметом теории общественного выбора было предоставление государством общественных благ, сегодня эта теория охватывает действия любой группы – от домохозяйств до сообществ любого масштаба. Основной ее вывод касается ценности и, одновременно, сложности координации коллективных действий, особенно в условиях неопределенности.

Есть и иное направление экономической теории, в котором также рассматривается проблема коллективных действий, и предлагаются важные принципы ее решения. В 1960-е и 1970-е годы Леонид Гурвич, Роджер Майерсон и Эрик Мэскин рассматривали в своих новаторских работах проблему формирования механизмов, обеспечивающих эффективное функционирование рынков, организаций и учреждений. Их важнейший вывод заключается в том, что для понимания процесса принятия решений в условиях неопределенности ограниченности стимулов следует придавать столь же важное значение, что и ограниченности ресурсов²¹. Этот вывод чрезвычайно важен для разработки оптимальных способов координации коллективных действий любой группы, особенно в условиях асимметричности информации, расхождения интересов и неполноты знаний. Он заставляет аналитиков и разработчиков политики не ограничиваться совокупностью ресурсов и задаваться вопросом о том, какая информация и какие мотивы движут действиями людей и организаций, в том числе и действиями, связанными с управлением рисками.

Аналитическая концепция управления рисками

Постулаты экономической теории принятия решений в условиях неопределенности позволяют сформулировать аналитическую концепцию управления рисками. Авторы *Доклада о мировом развитии 2014* предлагают концепцию, состоящую из нескольких взаимосвязанных этапов, включая:

- Оценку основополагающих целей и мотивов управления рисками, а именно, устойчивости к неблагоприятным событиям и достижения благосостояния за счет использования возможностей (рассматривается в первых двух разделах выше).
- Понимание условий, в которых возникают риски и возможности (именуемых ниже «цепочкой риска»).
- Рассмотрение того, что включает в себя управление рисками, то есть, подготовки к неблагоприятным и благоприятным событиям, и адаптации к их последствиям (представлено ниже в разделе «Компоненты управления рисками»).
- Оценку основных препятствий к управлению рисками, с которыми сталкиваются частные лица и общество, включая ограниченность ресурсов,

информации и стимулов (рассматривается ниже в разделе «За рамками идеала»).

- Определение возможной роли групп и коллективных действий на различных уровнях общества с целью преодоления препятствий, с которыми сталкиваются люди при управлении рисками (представлено ниже в разделе «Дальнейшие шаги»).

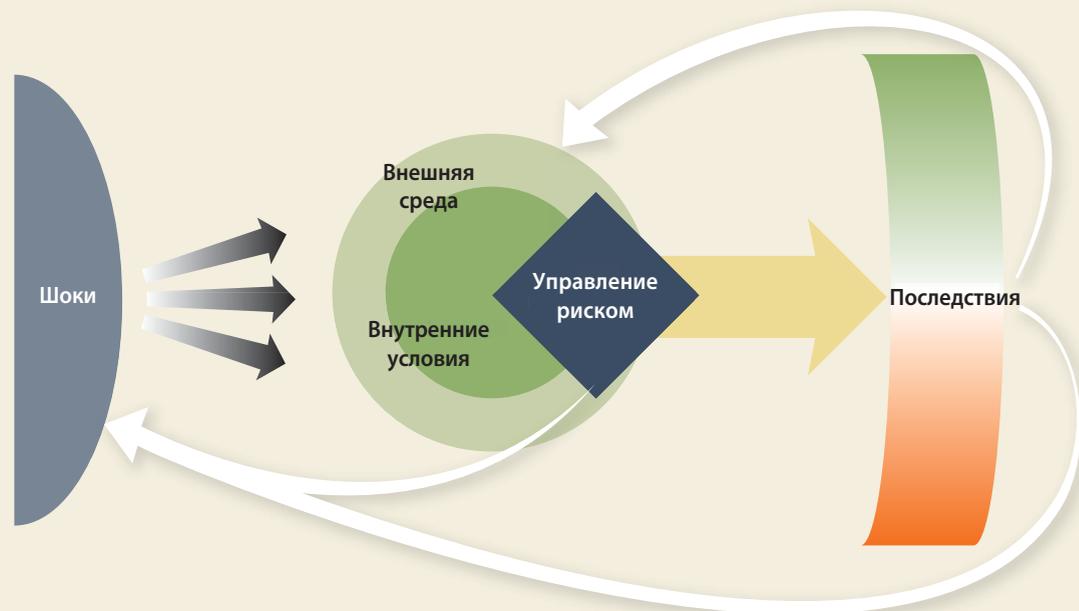
Понимание условий, в которых возникают риски и возможности: «цепочка риска»

Мир постоянно меняется, и в нем то и дело возникают шоки, которые влияют на отдельных лиц и на общество. По своему характеру эти *шоки* могут быть позитивными (например, обильные осадки или непредвиденная прибыль от торговли) или негативными (болезнь или война). Они могут влиять на небольшие группы людей (например, на семью или сельскую общину), либо на большие (на регион или страну). Наконец, они могут происходить внезапно (например, стихийные бедствия или финансовые потрясения) или постепенно (например, демографические сдвиги, тенденции технического прогресса или изменение условий окружающей среды). Будут ли *последствия* этих шоков положительными или отрицательными, масштабными или незначительными, индивидуализированными или распространенными, зависит от взаимодействия между шоками и внешними и внутренними условиями, характеризующими ту или иную социально-экономическую структуру (например, домохозяйство, общину или страну). Важно, что влияние шоков на положение людей также зависит и от принимаемых ими мер по обеспечению готовности к риску и противодействию ему.

Это взаимодействие можно представить в виде «цепочки риска» (диаграмма 1), которую можно применить к различным видам риска и различным ситуациям²². Например, заболел ли человек во время пандемии, зависит от степени контагиозности вируса (исходное воздействие), плотности населения и условий жизни в соответствующих районах (внешняя среда или подверженность воздействию), индивидуальной подверженности заболеванию (внутренние условия, например, возраст или иммунитет) и принимаемых им мер по профилактике заражения или передачи инфекции другим лицам, например, частого мытья рук или ношения маски (управление рисками). Аналогичным образом, способность предприятия успешно воспользоваться преимуществами новой технологии и инноваций зависит от особенностей технологии (исходное воздействие), состояния инфраструктуры в стране, которое может повлиять на доступ предприятия к этой технологии (внешняя среда), способности предприятия к нововведениям (внутренние условия), а также объема накопленного предприятием капитала и его информированности о выгодах и возможных недостатках новой технологии (управление рисками).

В этом контексте под *риском* понимается возможный ущерб. Однако не всякий риск негативен, и идти на риск необходимо, чтобы воспользоваться возможностями. Под *возможностью* понимается возможный выигрыш,

ДИАГРАММА 1 «Цепочка риска»: характер и масштаб последствий зависят от шоков, подверженности им, внутренних условий и управления рисками



Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

Примечание: Стрелки обратной связи на диаграмме цепочки риска указывают на способность последствий прежних шоков влиять как на подверженность шокам в будущем, так и на предрасположенность к ним. Аналогичным образом, эффективность принимаемых людьми мер по управлению рисками может существенно повлиять на предрасположенность к шокам в будущем.

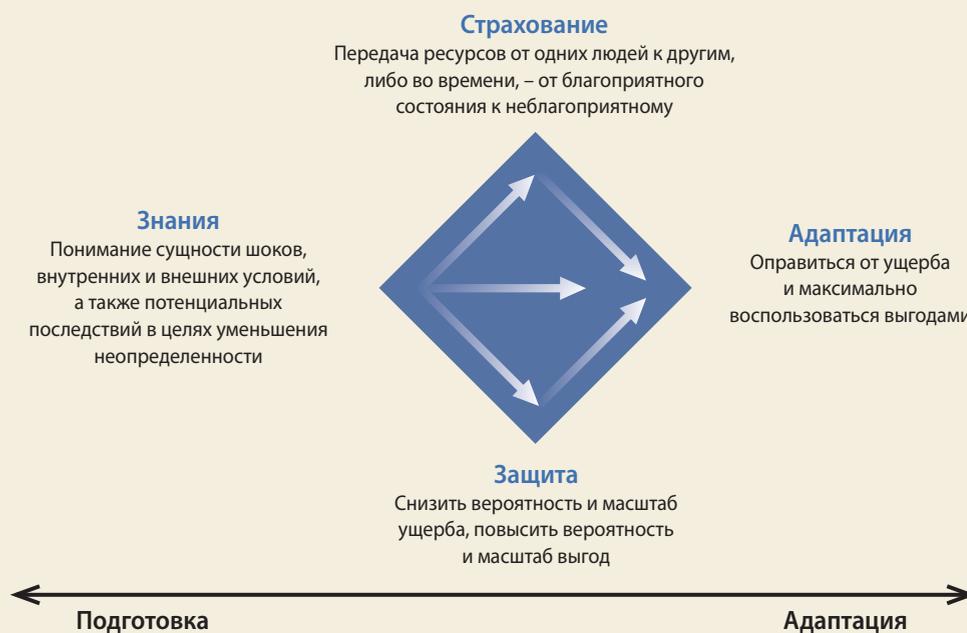
и, таким образом, она представляет собой позитивный аспект риска. *Подверженность* людей риску определяется внешней средой, в которой они существуют. Например, подверженность дома риску затопления в случае наводнения определяется его местоположением. *Уязвимость* имеет место в случае, если люди особо предрасположены к ущербу от негативного шока вследствие сочетания значительной подверженности риску, слабости внутренних условий и неадекватного управления рисками. Например, финансовое учреждение со значительными долговыми обязательствами, открывшее высокорисковые позиции без соответствующего хеджирования, уязвимо к экономическим или финансовым шокам. Аналогичным образом, бедное домохозяйство с незначительными активами и нестабильными доходами может оказаться особо уязвимым к росту цен на продукты питания.

Управление рисками – это процесс противодействия риску, подготовки к нему и адаптации к его последствиям. Под *устойчивостью* понимается способность людей, обществ и стран восстанавливаться после негативного шока с сохранением или улучшением своей способности функционировать. Во многих из опубликованных в последнее время научных работ по проблеме риска в контексте развития особо отмечается важная роль, которую способно сыграть управление рисками в повышении устойчивости к негативным шокам. Однако у управления рисками есть и иная, исключительно

важная роль: помогать населению и странам успешно использовать эффект позитивных шоков и, таким образом, способствовать экономическому процветанию и росту благосостояния. На самом деле, успешное использование эффекта позитивных шоков имеет критически важное значение для постепенного повышения устойчивости людей к негативным шокам. Например, у крестьянина может оказаться гораздо больше шансов пережить засуху, если он разумно распорядился урожаями, собранными в годы, когда выпадали обильные осадки. Таким образом, цель управления рисками – и уменьшить ущерб, и увеличить выигрыш людей, столкнувшихся с риском и идущих на риск.

Составные части управления рисками: подготовка и адаптация

Для достижения этой цели необходимо, чтобы в управлении рисками сочетались способность подготовиться к проявлениям риска и способность адаптироваться к последствиям этих проявлений, с учетом соотношения между предварительными затратами на подготовку и возможным выигрышем от риска. Развивая плодотворные соображения Айзека Эрлиха и Гэри Беккера, полагаем необходимым, чтобы подготовка сочетала меры по трем направлениям, которые можно принять заблаговременно: накопить знания, обеспечить защиту и заручиться страховкой²³. Как только риск (или

ДИАГРАММА 2 Взаимосвязь компонентов управления рисками

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

возможность) проявляется, люди принимают меры, чтобы *адаптироваться* к этому событию (диаграмма 2). Адекватная стратегия будет включать все эти четыре компонента: знания, защиту, страхование и адаптацию. Они взаимодействуют друг с другом, потенциально повышая качество друг друга. Например, более глубокие знания могут помочь принятию более эффективных решений относительно распределения ресурсов между страхованием и защитой. Аналогичным образом, более надежные страхование и защита могут облегчить и удешевить адаптацию. Однако зачастую претворить такую стратегию управления рисками в жизнь бывает затруднительно из-за нескольких препятствий, которые подробно рассматриваются ниже.

Знания

Приобретение знаний и, соответственно, уменьшение неопределенности, с которой сталкиваются люди, когда они противодействуют риску и используют возникающие возможности, – первый компонент управления рисками. Знание – это нечто большее, чем просто накопление информации: получение информации о возможных событиях и их вероятности необходимо, однако знание также подразумевает использование этой информации для оценки степени подверженности этим событиями и их возможных последствий, а затем – принятие решения о том, как действовать. Таким образом, знание включает элементы оценки и суждения. Кроме того, знания людей о риске зависят не только от информации, к которой они могут получить доступ, но и от качества информации, получаемой от других

социальных и экономических структур. В действительности, государственная политика может сыграть важную роль в улучшении доступности, повышении прозрачности и надежности информации, которая может напрямую касаться обеспечения готовности к проявлениям риска, включая, в частности, статистические данные о национальных счетах и рынке труда, различные рыночные сигналы и прогнозы погоды. Более того, государство может внести свой вклад, уменьшая неопределенность, которую могут создавать непостоянство политики, проволочки с осуществлением реформ и частые изменения правового режима.

Хотя в развивающихся странах зачастую наблюдается дефицит знаний о рисках, в нескольких важных областях – таких, как борьба с болезнями, экономические циклы и стихийные бедствия – объем таких знаний растёт. При этом большим подспорьем для углубления знаний о возможных шоках и эффективной разработки ответных мер являются новые технологии. Например, крестьяне в Гане и 15 других государствах Африки получают на свои мобильные телефоны информацию о конъюнктуре соответствующих рынков, что помогает им более эффективно реагировать на изменение цен и спроса на сельскохозяйственную продукцию²⁴. Благодаря глобализации и научному прогрессу улучшилось наше представление о многих патогенных микроорганизмах, в том числе и о способах их обнаружения и оперативной диагностики в целях борьбы с заболеваниями. Кроме того, технический прогресс способствует более тесному взаимодействию ученых и разработчиков политики, а также

дает средствам массовой информации возможность снабжать новостями даже тех, кто находится в самых отдаленных уголках планеты.

Защита

Защита – это любые меры, снижающие вероятность и масштаб негативных последствий, либо повышающие вероятность и масштаб благоприятных последствий. В последние десятилетия развивающиеся страны добились существенного прогресса по ряду аспектов защиты от проявлений риска. Так, например, доля населения стран с низким и средним уровнями дохода, располагающего доступом к усовершенствованным объектам санитарии, выросла с 36 процентов в 1990 году до 56 процентов в 2010 году; в то же время, показатель иммунизации от кори вырос за период с 1985 по 2010 год вдвое – с 41 до 83 процентов²⁵. Совершенствование санитарных услуг и рост охвата иммунизацией, наряду с другими медико-профилактическими мероприятиями, способствовали снижению коэффициента младенческой и материнской смертности. Аналогичным образом, после нескольких циклов высокой инфляции в 1970-е и 1980-е годы многие развивающиеся страны стали проводить взвешенную налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику, что помогло снизить частоту и интенсивность крупных рецессий (см. вставку 2). Расширенное применение систем раннего предупреждения помогло защитить население районов, подверженных стихийным бедствиям, и сократить число жертв крупномасштабных бедствий.

Страхование

Поскольку защита не позволяет полностью исключить отрицательные последствия, страхование может помочь смягчить эффект негативных шоков. Страхование – это любые инструменты, обеспечивающие передачу ресурсов от одних людей к другим, либо во времени – от благоприятного состояния к неблагоприятному. В некоторых случаях страхование от определенных рисков обеспечивается специализированными рынками в рамках финансовой системы. Но поскольку в развивающихся странах организованные рынки страхования зачастую не отличаются широкой доступностью, это бремя в большей мере несут механизмы самострахования, зачастую относительно затратные и неэффективные, такие, как приобретение активов длительного пользования (например, ювелирных украшений), которые могут быть проданы в случае шока. Кроме того, большое количество домохозяйств участвует в неформальных общинных механизмах распределения риска, а программы микрофинансирования и микрострахования всё чаще предлагают новые инструменты, помогающие населению управлять риском. Аналогичным образом, помимо традиционных систем социальной защиты, государства используют обусловленные денежные трансферты и иные программы социального страхования для передачи ресурсов наиболее уязвимым гражданам, чтобы помочь им справиться с неблагоприятными обстоятельствами²⁶.

Между защитой и страхованием как стратегиями управления рисками возможны как синергия, так и компромиссы. Поскольку наличие страховки ослабляет мотивацию людей к предупреждению неблагоприятных ситуаций, постольку страхование и защита взаимозаменяемы. Однако если предпринимаемые людьми шаги по обеспечению защиты облегчают либо удешевляют страхование от неблагоприятных последствий, защита и страхование могут дополнять друг друга²⁷. К примеру, если вы не курите, вам легче и дешевле приобрести медицинскую страховку. Чтобы страхование и защита дополняли друг друга, меры защиты зачастую должны носить наглядный характер. Наглядность уже сейчас очень важна для неформального распределения риска в общинах, а технический прогресс, возможно, приведет к постоянному возрастанию ее значимости и для официального страхового сектора. Например, новые устройства для автомобилей могут дать страховщикам возможность варьировать взимаемые ими с автомобилистов страховые премии в зависимости от качества их вождения²⁸.

Знание, страхование и защита в совокупности – это и есть подготовка. Активы домохозяйств, общин и правительств, равно как и услуги, оказываемые участниками рынка и государственным сектором – всё это влияет на обеспечение готовности к риску, которая, в свою очередь, влияет на последствия его проявлений. В целом, степень готовности населения различных стран к риску, как правило, коррелирует с национальным доходом. Однако наблюдаются и любопытные различия между регионами, свидетельствующие о том, что, помимо доступа к ресурсам, важную роль в определении степени готовности к риску играет политика (вставка 3).

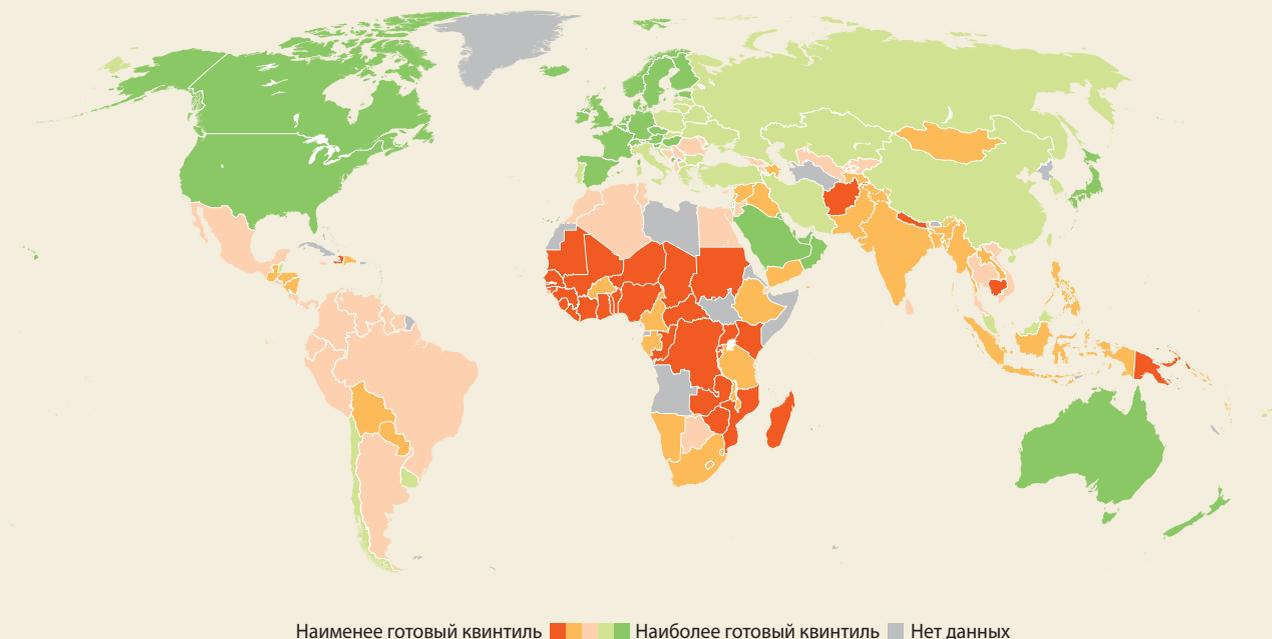
Адаптация

Последний компонент управления рисками – это адаптация, понятие, охватывающее все меры, принимаемые после проявления риска (либо появления возможности). Таким образом, адаптация – это использование тех ресурсов (знаний, защиты и страхования), которые были накоплены на этапе подготовки. Если же мы имеем дело с эволюционирующими рисками, соотношение адаптации и подготовки становится чрезвычайно подвижным. В частности, происходит обновление соответствующих знаний посредством мониторинга и оценки вновь возникающих рисков, а затем – корректировка арсенала необходимых мер и их осуществление.

Выбранный масштаб подготовки к проявлению риска влияет на то, какие меры адаптации потребуются, а это, в свою очередь, может способствовать формированию порочного либо добродетельного круга управления рисками. Если благодаря эффективной подготовке ущерб от негативных шоков удалось ограничить, масштаб адаптации может быть минимальным, что позволит сохранить больше средств для дальнейшего инвестирования в управление рисками, снижение уязвимости к будущим шокам, и т.д. Возьмем пример на уровне домохозяйства: если кто-либо из членов семьи заболел, либо с ним произошел несчастный

ВСТАВКА 3 *Насколько различается готовность стран мира к риску?*

Индекс готовности стран к риску



Оценка готовности населения страны к риску учитывает действия и вклад всех социальных и экономических групп и институтов, включая государство. Индекс готовности к риску отражен на приведенной выше карте. Он был разработан для *Доклада о мировом развитии 2014* и основан на замерах активов и услуг по четырем важным категориям (человеческий капитал, материальные и финансовые активы, социальная поддержка и государственная поддержка), влияющим на обеспечение готовности к риску. В число показателей, на основе которых рассчитывался индекс, входят: средняя совокупная продолжительность обучения населения в возрасте от 15 лет и старше (в годах), и коэффициент иммунизации от кори (человеческий капитал); доля домохозяйств, стоимость чистых активов которых ниже 1000 долл. США, и индекс доступа к финансам (материальные и финансовые активы); процентная доля работающих, уплачивающих взносы в какой-либо пенсионный фонд, и доля респондентов, заявивших, что «в общем, людям можно доверять» (социальная поддержка); доля населения, располагающего доступом к усовершенствованным объектам санитарии, и показатель бюджетно-финансовых возможностей, определяемый размером валового государственного долга,

выраженного в процентах от доходной части бюджета (государственная поддержка³).

Этот индекс показывает, что степень готовности населения различных стран к риску, как правило, коррелирует с национальным доходом, но лишь в определенной мере. В среднем, как правило, наивысший уровень готовности демонстрирует население стран с высоким уровнем дохода (особенно в Северной Америке и Западной Европе), а наименьшая степень готовности наблюдается в странах с низким уровнем дохода (особенно в Африке). Однако внутри регионов наблюдаются существенные различия. Например, в Чили население достаточно неплохо готово к риску, а у ее восточного соседа – Аргентины – лишь средняя степень готовности к риску, хотя уровень доходов на душу населения в этих странах сходен. Аналогичным образом, в Эфиопии уровень готовности к риску выше, чем в других странах региона со сходным или относительно более высоким доходом на душу населения. Эти факты подчеркивают, что большое значение в определении степени готовности к риску имеет, прежде всего, политика, а не только уровень дохода и доступ к ресурсам.

Источник: Фоа 2013 для ДМР-2014. Номер карты: IBRD 40097.

а. Каждый показатель приведен к диапазону между нулем и единицей. Таким образом, этот индекс, представляющий собой среднее арифметическое восьми показателей, сохраняет их количественные значения, а не просто отражает среднее значение рейтингов по всем компонентам. Этот метод в известной мере аналогичен методике, использованной при подготовке Мировых показателей эффективности государственного управления (см. Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi 2010). При необходимости каждый показатель трансформируется таким образом, что увеличение его значения указывает на улучшение положения.

случай, то наличие медицинской страховки может облегчить его лечение и реабилитацию, и, в то же время, сократить расходы из семейного бюджета. На макроэкономическом уровне факты свидетельствуют о том, что обеспечение готовности к риску может способствовать поддержке и даже ускорению темпов

экономического роста, например, за счет уменьшения ущерба от стихийных бедствий²⁹.

Напротив, если подготовка была ограниченной, либо шок оказался неожиданно масштабным, преодоление последствий может носить бессистемный характер и требовать дорогостоящих мероприятий; это

приведет к нехватке средств на управление рисками в будущем, повысит подверженность шокам и ослабит способность домохозяйств использовать вновь открывающиеся возможности. Например, утрата активов вследствие стихийных бедствий в таких непохожих друг на друга странах, как Эфиопия и Гондурас – будь то непосредственно из-за урагана или засухи, из-за отсутствия страховки или из-за продажи активов по бросовой цене – влечет за собой серьезные последствия как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе: бедные домохозяйства могут, фактически, оказаться в ловушке бедности, при этом их уязвимость к будущим негативным шокам возрастет, а возможности участия в новых начинаниях с целью улучшить свое положение уменьшатся³⁰. Аналогичным образом, хотя антикризисные меры, которые принимали правительства по всему миру в разгар кризиса 2008-2009 годов, – включая спасение крупных финансовых компаний, стимулирование экономики и продолжительные периоды смягчения денежно-кредитной политики, – в краткосрочной перспективе помогли успокоить рынки, возможно, что эти ответные меры приведут к негативным последствиям более долгосрочного порядка, включая существенный рост государственного долга и формирование ложных стимулов к принятию риска финансовыми учреждениями.

За рамками идеала: препятствия к управлению рисками

Если управление рисками позволяет сохранять человеческие жизни, избегать экономических потерь и расширять возможности, и, более того, если управление рисками рентабельно, а его основы хорошо изучены, то почему общества и их отдельные члены не управляют рисками более эффективно? Хотя конкретные ответы на эти вопросы разнятся от случая к случаю, они всегда связаны с теми сложностями и препятствиями, с которыми приходится иметь дело людям и странам, в том числе, с дефицитом ресурсов и информации, ошибками в суждениях и действиях, отсутствием рынков и общественных благ, а также с экзогенными факторами социального и экономического порядка. Понимание этого факта позволяет сделать важный вывод: *одного лишь выявления рисков недостаточно, необходимо также выявить препятствия к управлению рисками, ранжировать их по степени приоритетности и преодолеть их силами как отдельных людей, так и государственных структур* (вставка 4).

Рассмотрим пример Мумбаи. Канализационная система этого города была создана более 100 лет назад, и она с трудом справляется с последствиями ежегодных муссонных ливней. Были представлены многочисленные доклады и предложения, в которых указывалось, что именно необходимо сделать для увеличения пропускной мощности ливневой канализации, например, установить насосные станции и удалить скопившийся мусор. Однако, за немногими исключениями, эти предложения так и не были реализованы. В 2005 году на город обрушился необычайно мощный

ливень, в результате которого более 400 человек погибли, зданиям и инфраструктуре был нанесен огромный ущерб, а экономическая и финансовая деятельность была приостановлена. Вслед за этим проводивший расследование комитет вынес рекомендации по реконструкции канализационной системы, поразительно схожие с теми, которые предлагались в 1990-е годы. Однако и в 2013 году они по-прежнему не осуществляются. В результате финансовая столица Индии остается крайне уязвимой для муссонных ливней.

Почему люди не управляют риском, который касается непосредственно их самих, более эффективно?

Нехватка средств. Даже если стратегия управления рисками рентабельна, отдельным людям и группам может быть сложно проводить ее в жизнь из-за высоких первоначальных затрат и ограниченного доступа к кредитам. Нехватка активов и финансовых средств, которая особенно остро ощущается в бедных и развивающихся странах, может усложнить выбор оптимальных решений, неизбежный в условиях управления рисками. Правительства могут счесть, что, учитывая ограниченность бюджетных средств, расходы на текущее потребление являются более насущной необходимостью, нежели инвестиции в снижение рисков, связанных со стихийными бедствиями.

Дефицит информации и ошибки в суждениях. Необходимая информация может отсутствовать или быть недоступной для лиц, ответственных за принятие решений, либо эти лица могут оказаться неспособными понять эту информацию. Проблемы с пониманием имеющейся информации во многих случаях являются значимыми и широко распространенными препятствиями к управлению рисками – даже в развитых странах. Так, например, проведенный в Соединенных Штатах опрос показал, что только 31 процент владельцев домов, расположенных в подверженных наводнениям районах, осознавал этот риск³¹. Последствия наиболее экстремальных случаев дефицита информации и знаний – примеры так называемой «глубокой» неопределенности – будут рассмотрены ниже.

Ошибки в поведении. Даже при наличии информации лица, ответственные за принятие решений, могут оказаться неспособными предпринять на основе знаний меры и действия, которые готовили бы их к риску. Зачастую, как представляется, у ответственных работников и разработчиков политики оказывается короткая память на то, что касается истоков разного рода кризисов. Так, например, системным финансовым кризисам почти всегда предшествуют необычайно высокая концентрация капитала и экономический рост, и эти процессы, как представляется, достаточно хорошо изучены³². Однако при этом разработчики политики часто мало что предпринимают для того, чтобы контролировать кредитный бум. Ложное ощущение безопасности может лежать в основе неспособности людей своевременно подготовиться

ВСТАВКА 4 Учет основных принципов управления рисками и соответствующих препятствий в рамках разработки политики

Разработка эффективной государственной политики предполагает не просто выявление потенциальных рисков, но и анализ препятствий к управлению рисками. На диаграмме а ниже представлен ряд вопросов,

помогающих при принятии решений – способствующих выявлению ключевых проблем и позволяющих найти эффективные и дешевые меры по их решению.

а. Комплекс вопросов в помощь лицам, управляющим риском

Оценка риска	Оценка стимулов		Оценка информации	Оценка поведения	Оценка ресурсов	Разработка политики
Насколько серьезен риск, с которым мы имеем дело?	Ведут ли неверные стимулы к избытку или недостатку аппетита к риску?		Лица, принимающие решения, плохо информированы?	Когнитивные и поведенческие отклонения ухудшают качество управления риском?	Ресурсы и доступ к ним чересчур ограничены?	Какие меры политики следует реализовать?
	Из-за сбоев рыночного механизма?	Из-за сбоев в действиях правительства?				

Такой практический подход позволяет сделать два важных вывода, касающихся разработки политики управления рисками:

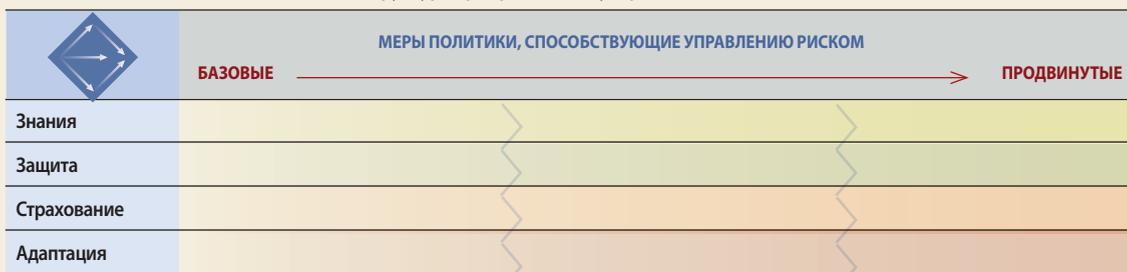
Следует придерживаться реалистичного подхода. Если потенциал невысок, следует отдавать предпочтение простым инструментам управления рисками. Разработчикам политики стоит сосредоточивать свое внимание на решениях, не требующих особых усилий и обеспечивающих обоюдный выигрыш. «Мягкие» меры, изменяющие стимулы (например, совершенствование правил зонирования для прибрежных районов), в качестве исходного пункта предпочтительнее инженерных мероприятий (например, строительства дамб для предотвращения наводнений). Кроме того, особенно эффективным с экономической точки зрения является наращивание потенциала, полезного для управления рисками различного характера, например, способности проводить масштабную эвакуацию (что может оказаться полезным, например, в случае как ураганов, так и аварий на ядерных установках). Выбор реалистичных решений в области политики призван не допустить появления в рамках управления рисками негативных последствий политического характера, сформировать правильные стимулы к наращиванию оптимального потенциала всех и каждого, а также обеспечить защиту наиболее уязвимых категорий граждан, которые зачастую наименее способны осуществлять оптимальные, но при этом дорогостоящие меры.

Следует создавать надежные основы для постепенного повышения эффективности управления рисками. Создавать институциональные механизмы зачастую целесообразно тогда, когда потребность в них очевидна, – например, после стихийного бедствия. При этом необходимо обеспечить, чтобы их действие нельзя было без проблем остановить, как только воспоминания об этом бедствии поблекнут. Подобную необратимость институциональных положений следует сочетать с гибкостью их

применения и постоянным изучением опыта. Разработчикам политики необходимо формулировать устойчивую политику, возможно, не самую оптимальную в наиболее вероятной будущей ситуации, но обеспечивающую приемлемые результаты при самых разнообразных сценариях и поддающуюся пересмотру по мере поступления новой информации. Закладка прочных основ управления рисками требует перспективного видения, создает правильные стимулы и сводит к минимуму риск неожиданных негативных последствий. Это помогает также обеспечивать достаточную гибкость политики, позволяющую корректировать ее по мере поступления новой информации (подробнее об обоих этих выводах см. раздел «Пять принципов действий государства в целях более эффективного управления рисками» в конце настоящего обзора).

Одновременное рассмотрение основополагающих компонентов управления рисками и препятствий к нему с учетом этих положений может помочь определить, какие конкретные меры политики более уместны в различных ситуациях. Например, странам с ограниченными ресурсами или слабым институциональным потенциалом стоит сосредоточиться на мерах политики, призванных заложить основы управления рисками, тогда как страны, где его основы уже надежно заложены, могут ставить своей целью осуществление более продвинутых мер политики (диаграмма б). Эта схема используется в Докладе о мировом развитии 2014 для систематизации и приоритизации мер политики в области управления рисками по четырем основным компонентам (знания, защита, страхование и адаптация) применительно к разным социальным и экономическим структурам, от домохозяйства до международного сообщества (эти компоненты приводятся в общем виде в соответствующих таблицах для каждой из этих систем).

б. Структура приоритетов государственной политики



к проявлению риска (например, создавать запасы на «черный день» или разрабатывать планы готовности к стихийным бедствиям). В этом случае может иметь место «парадокс защиты»: защита от риска, позволяющая в течение долгого времени снижать потери, создает ложное ощущение безопасности, в результате чего бдительность и осознание риска притупляются, и в дальнейшем это может привести к более серьезным убыткам³³. Зачастую то, что может показаться иррациональным поведением, на деле является следствием неправильных стимулов, недоверности или недостаточности знаний, либо влияния определенных социальных норм и культурных установок.

Препятствия, неподконтрольные частным лицам, ограничивают их возможности по управлению рисками

Отсутствие рынков и общественных благ. Во многих развивающихся странах рынки в сферах, критически важных для эффективного управления рисками, – кредитов, страхования и занятости – слабы или отсутствуют вовсе. Так же обстоят дела и с общественными благами и услугами, необходимыми для управления рисками, – наличием экономической и политической стабильности, законности и правопорядка, равно как и базовой инфраструктуры. На деле, высокоразвитые рынки могут отсутствовать из-за несовершенства тех общественных благ, на которые они опираются. Так, например, если система правосудия не обеспечивает выполнения контрактов, нет смысла страховать здоровье, автомобили или жилье, и соответствующие рынки будут отсутствовать³⁴. Общественные блага могут отсутствовать по многим причинам, однако здесь будут рассмотрены лишь те из них, которые особенно важны для управления рисками. Первой из них, о которой говорилось выше, является нехватка средств: так, например, сооружение дорогостоящих систем защиты от наводнений по образцу построенных в Нидерландах попросту недоступно для многих развивающихся стран, подвергающихся аналогичным рискам, например, для Бангладеш или Вьетнама. Вторая причина связана с политической экономией управления рисками. Правительства могут быть несклонны расходовать средства на подготовку к рискам, поскольку подобные расходы несут непосредственный и наглядный характер, тогда как выгоды, даже если они велики, являются более долгосрочными и менее заметными.

Сбои в действиях правительств. Эффективность управления рисками может быть снижена из-за сбоев в действиях правительств, проистекающих из их приверженности интересам отдельных групп, коррумпированности государственных чиновников и неправильной политики. Что касается «захвата» мер политики, то предприятия и лица, на которые определенные меры по управлению рисками оказывают негативное воздействие, будут, естественно, пытаться возражать против их принятия и во весь голос высказываться против них, тогда как те, кого эти меры защищают, часто не знают

о них и поэтому не выступают в их поддержку или же не имеют того влияния, которым пользуются активные лоббирующие группировки. Так, например, влиятельные производители табачных изделий или асбеста могут заблокировать полезные меры регулирования в области здравоохранения даже при наличии убедительных научных данных. Что касается ошибочной политики, то иногда даже проводимые с наилучшими намерениями меры могут оказывать негативное влияние на управление рисками, ослабляя мотивацию людей управлять собственными рисками. Примером здесь могут являться плохо разработанные меры поддержки после стихийных бедствий, порождающие моральный риск и снижающие мотивацию компаний и частных лиц к управлению рисками. Равным образом, слишком щедрые системы социальной поддержки или меры помощи финансовому сектору могут снижать стимулы для подготовки к проявлению рисков.

Экзогенные факторы социального и экономического порядка. Меры по управлению рисками, принимаемые одними лицами или странами, могут быть чреватые убытками для других. Так, например, чрезмерное использование антибиотиков ведет к появлению бактерий, всё более устойчивых к этим лекарствам. Аналогичным образом, чрезмерная эксплуатация общих природных ресурсов, таких, как океаны, леса и атмосфера – явление, известное в литературе как «трагедия ресурсов общего пользования», – влечет за собой деградацию окружающей среды, изменение климата и снижение в будущем темпов экономического роста³⁵. Пример из совершенно иной сферы: увеличение объема денежной массы в обращении с целью стимулирования экономики высокоразвитых стран влечет за собой вызывающий дестабилизацию приток капитала в развивающиеся страны, а также снижает благосостояние отечественных вкладчиков и налогоплательщиков. Равным образом, создание торговых барьеров в целях защиты отечественных производителей в период экономических потрясений увеличивает расходы торговых партнеров и может повлечь за собой ответные меры в сфере торговли, способные превратить спад в затяжную рецессию мирового масштаба³⁶. Другие меры по управлению рисками могут предоставлять выгоды не тем, кто несет расходы по их проведению, создавая для последних стимулы к «безбилетному проезду». Так, например, обстоят дела в странах, принимающих дорогостоящие меры по сокращению выбросов парниковых газов, что может обернуться выгодой для всего мира. Как негативные, так и позитивные экзогенные факторы могут осложнить процесс управления рисками – сделать его менее предсказуемым и исказить его стимулы. Решение заключается в координации и коллективных действиях, что может оказаться сложным при наличии огромных различий в предпочтениях, ценностях и рисках. К примеру, экзогенные факторы и неспособность к коллективным действиям – это, возможно, те причины, по которым заключение имеющего обязательную силу международного соглашения по выбросам парниковых газов является столь сложной задачей.

Глубокая неопределенность и надежные решения

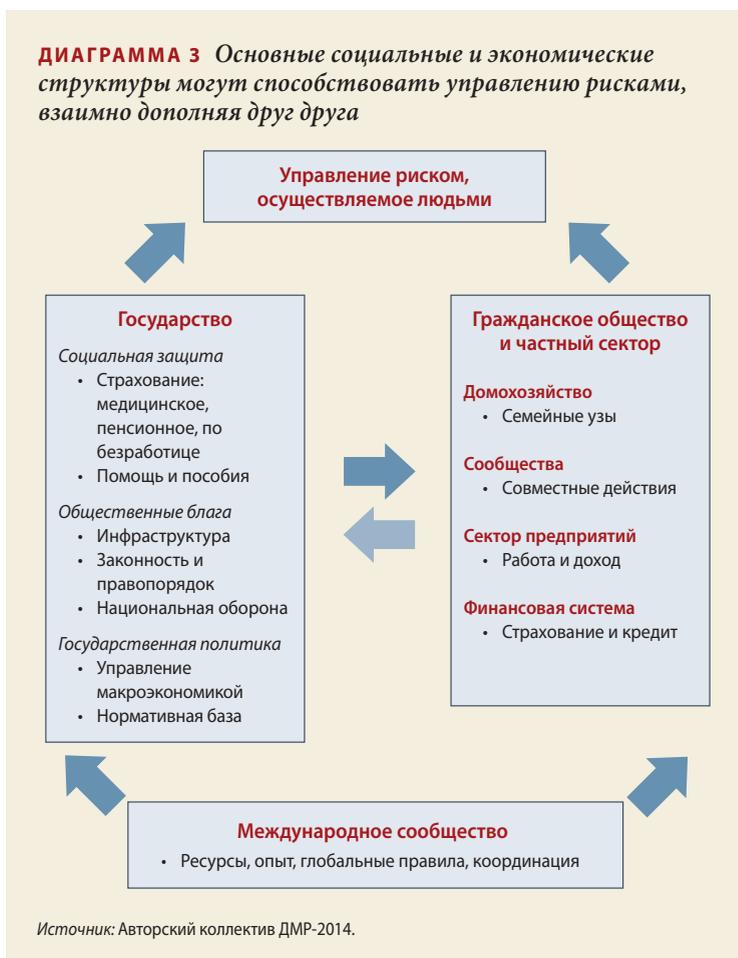
«Глубокая неопределенность» представляет собой препятствие к управлению рисками, заслуживающее особого внимания. Глубокая неопределенность, известная также как неопределенность Найта в экономических кругах³⁷, подразумевает ситуацию, в отношении которой даже у экспертов нет единого мнения относительно моделей, которые позволили бы ее понять, о ее возможных последствиях и вероятности ее возникновения, равно как и о том, какое значение ей следует придавать. В широком смысле различие между глубокой неопределенностью и обычной неопределенностью относительно, непостоянно и изменчиво. Накопление знаний позволяет снизить степень неопределенности. В истории науки есть много примеров того, как глубокая неопределенность постепенно переходит в обычную неопределенность, поддающуюся управлению и контролю. Однако, пока этот процесс разворачивается, как следует поступать при наличии «неизвестных неизвестных»?

В условиях глубокой неопределенности предпочтительнее осуществлять адаптивную и выверенную политику и мероприятия, обеспечивающие приемлемые результаты при самых разнообразных сценариях и поддающиеся пересмотру при получении новых данных и в случае изменения обстановки³⁸. Применительно к денежно-кредитной и финансовой политике перспективной является практика проведения стресс-тестов банков и других финансовых учреждений в самых разнообразных ситуациях, в том числе в ситуации возможного кризиса³⁹. Прежде всего, следует избегать планов, разработанных на случай наиболее вероятных ситуаций, которые при этом повышают степень уязвимости перед лицом менее вероятных событий. Например, дамбы, воздвигнутые только на случай обычных ливней и приливов, могут повысить уязвимость, создавая ложное чувство защищенности и резко повышая степень ущерба в случае наводнения.

Дальнейшие шаги: целостный подход к управлению рисками

Могут ли люди самостоятельно преодолеть препятствия к управлению рисками, с которыми они сталкиваются? Хотя усилия, инициатива и ответственность каждого человека крайне важны для управления рисками, его успех будет ограниченным при отсутствии благоприятной внешней среды. Хотя люди могут сами по себе справиться со многими рисками, они по сути плохо приспособлены к тому, чтобы справляться с более серьезными шоками (например, с заболеванием главы домохозяйства), системными шоками (например, стихийными бедствиями или международным финансовым кризисом) или же множественными шоками, которые могут происходить одновременно или один за другим (например, засуха, вслед за которой следует скачок цен на продукты питания и утрата продовольственной безопасности).

Осуществляя совместное с другими управление рисками, люди могут успешно противостоять рискам,



справиться с которыми в одиночку они не в состоянии. Они могут коллективно управлять риском в рамках различных частично перекрывающихся социальных и экономических групп (*структур*). На деле, необходимость совместного управления рисками и использования возможностей во многих случаях может изначально являться главной причиной формирования таких групп или структур⁴⁰. Размеры и степень сложности таких структур возрастают – от домохозяйства до международного сообщества. Они способны оказывать поддержку принимаемым людьми мерам по управлению рисками разными, но при этом взаимодополняющими способами (диаграмма 3). Их различные масштабы могут позволить им противодействовать шокам и рискам, соответствующим им по размерам (вставка 5).

- **Домохозяйство** – это основная система поддержки, совместного использования ресурсов, защиты своих членов, прежде всего, уязвимых, и создания для них условий, позволяющих осуществлять инвестиции в их будущее.
- **Общины** обеспечивают неформальные сети страхования и защиты, помогая людям справляться с

ВСТАВКА 5 *Какие структуры для каких рисков?*

Физические лица имеют дело с разнообразными рисками, и различные социальные и экономические структуры могут помочь им в управлении рисками, с которыми они не в состоянии справиться самостоятельно. Однако какие структуры – и в отношении каких рисков – наиболее эффективны? Определить приоритеты в управлении рисками для разных структур позволяют два важных принципа:

1. *Принцип субсидиарности* предполагает, что с рисками следует работать на самом нижнем уровне, дающем возможность управлять ими, с тем чтобы использовать преимущества близости и более полных знаний, которыми обладают те, кого эти риски затрагивают самым непосредственным образом, равно как и возможность осуществлять мониторинг как затрагиваемых лиц, так и рисков, с которыми они сталкиваются.
2. *Принцип сравнительных преимуществ* предполагает, что рисками должна управлять та структура, которая в состоянии справиться с ними наиболее эффективно.

Физические лица и домохозяйства обладают всем необходимым для управления идиосинкратическими рисками (такими, как небольшие травмы или сокращение дохода), до тех пор пока потенциальные потери остаются относительно небольшими. Они обладают преимуществами с точки зрения управления такого рода рисками ввиду своей близости к уровню, на котором происходит основное воздействие, а также в силу своей способности отслеживать условия и усилия в рамках домохозяйства.

По мере увеличения размеров потенциальных убытков средства, которыми располагают физические лица, могут быстро подойти к концу. Соответственно, предприятия и финансовые системы способны предоставлять физическим лицам эффективные инструменты и механизмы (подробнее речь о них пойдет ниже) для управления возможными убытками в случае серьезных идиосинкратических шоков

(например, потери работы главой домохозяйства или уничтожения дома пожаром). Иногда, в случае отсутствия рынков или их недоступности для некоторых категорий граждан государство вынуждено обеспечивать замену этих функций.

Поскольку системные риски затрагивают большие группы людей, физические лица едва ли способны управлять ими самостоятельно. Преимущества общин в управлении небольшими системными рисками (например, насилием в локальных масштабах или наводнением) определяются их близостью к пострадавшим группам населения и наличием у них потенциальных возможностей в отсуживании и урегулировании напряженных ситуаций на местах. Государство также обладает преимуществами в управлении небольшими системными рисками (например, умеренными колебаниями совокупных цен или случаями нехватки продовольствия в регионах) в силу своей способности контролировать национальную макроэкономику и перебрасывать ресурсы между различными частями страны.

В силу того, что в случае крупных системных шоков, таких, как затрагивающие всю экономику банковские кризисы или стихийные бедствия, пострадавшими в стране оказываются многие субъекты, взаимная помощь, которую они могут предоставлять друг другу, ограничена по своим масштабам. Иными словами, частному сектору сложно своими силами объединить ресурсы и застраховаться от системного риска. Поэтому государству отводится уникальная роль в деле управления крупными системными рисками, так как оно по своим масштабам и имеющимся инструментам способно подготовиться к решению этой задачи на национальном и региональном уровнях. В случае если крупные системные риски носят трансграничный характер или превосходят возможности одной страны, требуются меры помощи и координации со стороны международного сообщества. Итоги целевых исследований управления рисками, осуществляемого различными структурами поддержки, приводятся в ДМР-2014 в специальных врезках.

Типы рисков, которыми могут управлять различные структуры, и примеры, приводимые во врезках в ДМР-2014

	Небольшой идиосинкратический риск	Крупный идиосинкратический риск	Небольшой системный риск	Крупный системный риск
Структура, имеющая наибольшие возможности для управления рисками	Физические лица и домохозяйства	Сектор предприятий и финансовая система	Община и государство	Государство и международное сообщество
Примеры в ДМР-2014	Риски для здоровья (Турция и Кыргызская Республика) Потеря работы и дохода (Индия)		Насилие в городах (Бразилия и Южная Африка) Нехватка продовольствия (Эфиопия и Сальвадор)	Стихийные бедствия (Филиппины и Колумбия) Финансовые кризисы (Чешская Республика, Перу и Кения) Пандемии (по всему миру)

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

- идиосинкратическими рисками и объединять ресурсы для противодействия общим рискам.
- *Предприятия* могут содействовать смягчению шоков и использованию связанных с рисками возможностей, способствуя стабилизации занятости, росту доходов, более активному внедрению инноваций и росту производительности.
- *Финансовая система* может способствовать применению полезных инструментов управления рисками,

таких, как сбережения, страхование и кредиты, при условии ответственного управления собственными рисками.

- *Государство* обладает масштабами и инструментами, позволяющими управлять системными рисками на национальном и региональном уровнях, создавать благоприятные условия для функционирования других структур и предоставлять прямую поддержку уязвимым людям. Эти задачи могут решаться

путем осуществления мер социальной защиты (социальное обеспечение и помощь), предоставления общественных благ (национальная оборона, инфраструктура, законность и правопорядок) и проведения государственной политики (разумное регулирование, управление экономикой).

- *Международное сообщество* может предложить консультационные услуги, оказать содействие в координации международной политики, а также предоставить общие ресурсы в тех случаях, когда риски превосходят потенциал отдельных стран либо носят трансграничный или межпоколенческий характер.

Эти структуры взаимодействуют друг с другом, часто дополняя, а иногда и заменяя друг друга в процессе выполнения функций управления рисками. Например, различные механизмы защиты и страхования, предоставляемые общинами, предприятиями, финансовой системой и государством, могут дополнять и улучшать самозащиту и самострахование, обеспечиваемые домохозяйствами. Предприятиям для того, чтобы оставаться динамичными и продолжать обеспечивать доходы и занятость работникам, необходимы макроэкономическая стабильность, общественные услуги и финансовые продукты. Финансовая система может предоставлять страховые, сберегательные и кредитные инструменты лишь в том случае, если достаточное число домохозяйств и предприятий участвует в работе системы и если в экономике обеспечивается определенный уровень стабильности и предсказуемости. Рынки в целом могут предоставлять инструменты управления рисками и всё большие объемы ресурсов, если обеспечиваются необходимые общественные услуги, такие, как правовое государство и разумная система регулирования, которые должным образом функционируют. Международное сообщество в известной степени опирается на ответственные правительства, готовые к сотрудничеству в интересах противодействия глобальным рискам; но, в свою очередь, оно может также оказать помощь правительствам и странам, испытывающим дефицит ресурсов и потенциала для управления рисками.

Относительная значимость этих систем изменяется в зависимости от уровня развития. В менее развитых странах – прежде всего, нестабильных и затронутых конфликтами – как правило, большее распространение получают неформальные механизмы, и относительно более важную роль играют домохозяйства и общины. В таких странах международное сообщество может также играть более заметную роль, предоставляя финансовую помощь и оказывая содействие в наращивании потенциала. По мере развития страны и замещения неформальных механизмов официальными возрастает удельный вес вклада, вносимого предприятиями и финансовым сектором. *Потенциальная* роль государства выше в менее развитых странах, однако в этих случаях государство, как правило, страдает от более серьезного недостатка потенциала и ресурсов. По мере развития страны эти ограничения ставят в повестку

дня вопрос о взаимных, симбиотических отношениях между государством, гражданским обществом, частным сектором и международным сообществом (см. ниже).

Государство, гражданское общество и частный сектор: взаимная помощь в управлении рисками

Ни одна из социальных и экономических структур, о которых шла речь выше, не работает без сбоев. В некоторых случаях они скорее мешают, нежели помогают людям управлять риском. Вместе с тем, в них заложен потенциал превращения в эффективные системы поддержки после устранения их слабых мест. Соответственно, государству предстоит сыграть важную роль, дополняя и поддерживая домохозяйства, общины, предприятия и финансовую систему в выполнении ими их функций. С этой точки зрения, роль государства не ограничивается лишь узкой задачей корректировки сбоев рыночного механизма и заключается в управлении системными рисками, создании институтов, усиливающих каждый из компонентов управления рисками, и оказании непосредственной поддержки уязвимым группам населения.

Вместе с тем, было бы наивным не замечать того факта, что государство зачастую не выполняет свою потенциальную роль должным образом. К сожалению, на всем протяжении истории и повсюду в мире можно найти многочисленные примеры ошибок, допущенных правительствами⁴¹. Особенно наглядно это проявляется в нестабильных и затронутых конфликтами странах. Как быть в таких случаях? Гражданское общество, частный сектор и международное сообщество могут предоставлять крайне необходимые общественные блага и услуги, хотя и не самым совершенным образом. В демократических обществах, хотя и не только здесь, они могут также помочь в совершенствовании управления и предоставлении общественных услуг путем создания механизмов, которые заставили бы государство своевременно реагировать на потребности населения и нести ответственность за свои действия⁴².

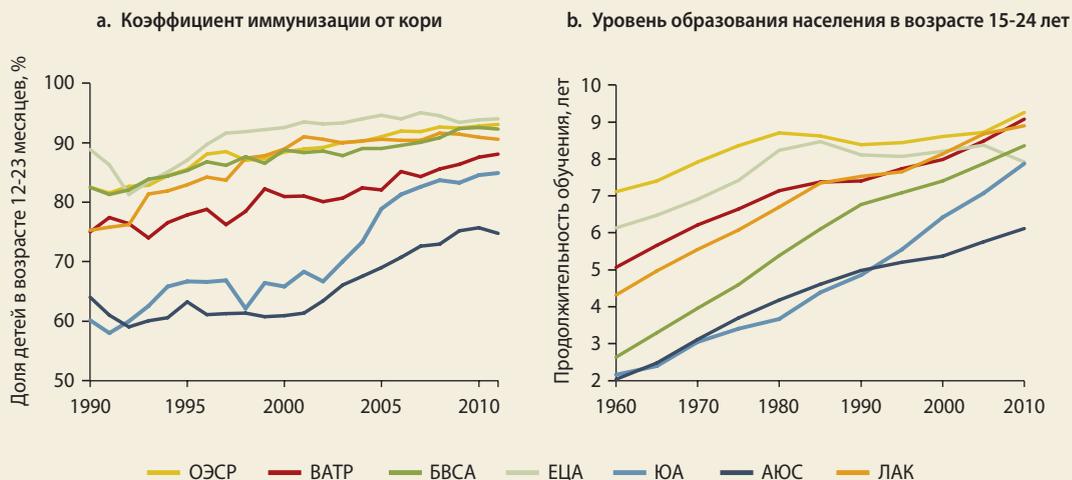
Ниже приводится оценка потенциального вклада каждой крупной структуры и предлагаются пути улучшения их функционирования, как по отдельности, так и в сочетании с другими структурами. Вклад, который могло бы внести государство, рассматривается в связи с каждой структурой, отражая его основополагающую роль; такой подход позволяет предложить конкретные рекомендации в отношении государственной политики, а также проанализировать их обоснованность и неизбежные компромиссы.

Домохозяйство

Как оно может способствовать повышению устойчивости и благосостояния?

Для большинства людей домохозяйство – определяемое как группа лиц, связанных друг с другом семейными узами, – представляет собой основной источник материальной и экономической поддержки

ГРАФИК 3 Показатели образования и медицинского обслуживания в развивающихся странах повышаются, однако темпы этого повышения неравномерны



Источник: Авторский коллектив ДМР-2014 по данным Показателей мирового развития Всемирного банка (база данных) (диаграмма а) и Barro and Lee 2010 (диаграмма б).

Примечание: Под странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на графике понимаются страны с высоким уровнем дохода, состоявшие в ОЭСР не менее 40 лет. Все остальные страны сгруппированы по географическим регионам.

для противодействия риску и использования возможностей. Развивая метафору, предложенную Гэри Беккером в «Трактате о семье», домохозяйства – это «небольшие предприятия», производящие товары и услуги в сфере знаний, защиты и страхования с использованием как «промежуточных продуктов», получаемых от остального общества, так и объединенных усилий и навыков членов семьи⁴³. Каким образом домохозяйство может внести свой вклад?

Защита и объединение рисков членов домохозяйства. Защита и страхование на уровне домохозяйства особенно важны в случае идиосинкратических рисков и еще более значимы там, где нет рынков или социального обеспечения. Защита от негативных шоков особенно важна для уязвимых членов домохозяйств – молодежи, стариков и больных. Для решения этой задачи семьи могут использовать ресурсы, имеющиеся в обществе – тем более, если эти ресурсы растут количественно и совершенствуются качественно. Так, например, более высокие доходы и улучшение доступа к услугам здравоохранения повысили более чем на 70 процентов показатели иммунизации от кори во всех регионах мира, хотя в странах Африки к югу от Сахары еще предстоит очень многое сделать в этой области (график 3а).

Кроме того, члены домохозяйства обычно вместе переживают тяжелые времена (равно как и хорошие времена). С незапамятных времен объединение рисков в рамках семьи и между разными поколениями в семье было основной формой страхования. Расширенная семья играет активную роль, особенно

в развивающихся странах. Например, данные по Бангладеш, Эфиопии, Индии, Мали и Мексике показывают, что члены расширенной семьи оказывают существенную помощь в случае заболевания одного из родственников⁴⁴. Равным образом, по информации, собранной в разных странах мира, члены семьи, ставшие мигрантами, в случае негативных шоков в местах своего происхождения оказывают помощь своим семьям, присылая им денежные переводы⁴⁵.

Предоставление членам домохозяйства, особенно молодым, возможности осуществлять инвестиции в свое будущее. Роль домохозяйств не ограничивается защитой и страхованием своих членов на случай событий негативного характера. Домохозяйства инвестируют в человеческий капитал и социальные навыки своих членов, особенно молодых, готовя новые поколения к управлению рисками и возможностями, с которыми им предстоит столкнуться. Обучение в школах – это один из показательных примеров тех успехов, которые были достигнуты в последние десятилетия. Среднее количество лет посещения школы увеличилось с 1960-х годов во всех регионах – сильнее всего в тех из них, где исходные уровни посещения школ были самыми низкими (график 3б). Вместе с тем, по качеству обучения, измеряемому результатами международных экзаменов по естествознанию, математике и навыкам чтения, многие страны с низким и средним уровнями дохода еще отстают, и признаков уменьшения этого разрыва пока не наблюдается⁴⁶.

Какие особенности домохозяйства позволяют повысить эффективность его вклада в управление рисками?

Домохозяйства – это небольшие, но сложные образования. Мотивация их членов может варьировать от альтруизма до защиты собственных интересов, отношения внутри домохозяйства могут строиться на общности целей или на относительной силе позиций, а связи домохозяйства с обществом могут быть изменчивыми или слабыми. Эти особенности могут оказывать большое влияние на эффективность выполнения домохозяйствами своих функций как первой линии помощи при противодействии рискам и использовании возможностей.

Доступ и участие. Общины, рынки труда, финансовые рынки и государственные институты предоставляют «промежуточные продукты», на основе которых семьи управляют своим риском. Постоянный доступ и участие в работе таких рынков и институтов – это залог успешности семей в управлении рисками (настолько значимый с точки зрения авторов *Доклада о мировом развитии 2014*, что в следующих четырех разделах будет дана оценка их возможного вклада). Приведем лишь один пример: по данным из 59 стран, доступность программ, ограничивающих личные расходы граждан на медицинское обслуживание, таких, как социальное страхование и частное медицинское страхование, существенно сокращает последствия разорительных расходов на медицинскую помощь, особенно для бедных домохозяйств⁴⁷. Учитывая основополагающую роль здоровья для всех других занятий людей, на деле существует огромная потребность в медицинском страховании и большое поле для улучшения ситуации: всего 17 процентов взрослых жителей развивающихся стран сообщают о том, что они вносили взносы в систему медицинского страхования, а в некоторых странах с низким уровнем дохода этот показатель составляет всего 2 процента⁴⁸.

Справедливость внутри домохозяйства. Принято считать, что домохозяйства – это сплоченные единицы, заботящиеся о своих членах. Однако очень часто в семьях имеют место насилие и дискриминация, и это превращает их скорее в источник риска, нежели в средство его ликвидации. Имеются убедительные данные, показывающие, что расширение экономических и социальных прав и возможностей женщин может сыграть важную роль в перераспределении средств в рамках домохозяйств на благо детей и в интересах усиления гендерного равенства⁴⁹. Оценка программы денежных трансфертов в Южной Африке показала, например, что пенсии, получаемые женщинами, улучшали состояние здоровья и качество питания девочек, тогда как пособия, получаемые мужчинами, не оказывали сколь-либо заметного влияния на положение мальчиков или девочек⁵⁰. Важной составляющей расширения экономических прав и возможностей женщин является доступ к рынку труда, который в ряде случаев оказывается суженным из-за несовершенства системы

детских учреждений и ограничительных социальных норм. В некоторых странах и регионах имеется большое поле для работы: на Ближнем Востоке, в Северной Африке и Южной Азии показатели доли работающих женщин составляют лишь 20-30 процентов, тогда как в большинстве остальных стран мира они существенно превысили 50-процентный уровень⁵¹.

Какой вклад может внести государство?

Государству отводится важная роль в предоставлении социальных услуг и противодействии пагубным социальным нормам. Необходимо проводить политику, расширяющую права и возможности домохозяйств как самостоятельных единиц, равно как и политику, расширяющую права и возможности физических лиц в рамках домохозяйств.

Предоставление важнейших социальных услуг. Доступ к качественным образовательным и медицинским услугам, хотя бы и базового уровня, может подготовить людей к тому, чтобы противостоять серьезным рискам для здоровья, проходить переходные этапы жизненного цикла и использовать возможности для трудоустройства. Соответственно, курс на обеспечение «равных возможностей» также может повысить устойчивость домохозяйств и физических лиц⁵². Особо следует отметить усилия Таиланда и Турции по обеспечению всеобщего доступа к качественному медицинскому страхованию. Для обеспечения всеобщего доступа к медицинскому обслуживанию также, по всей видимости, требуются партнерские отношения между государственным и частным секторами, позволяющие обеспечить как устойчивость бюджета, так и достаточные человеческие ресурсы⁵³. Что касается наиболее уязвимых групп, то адресные программы социальной защиты могут оказать огромное воздействие в плане предупреждения использования ими мер по адаптации, влекущих за собой долгосрочные издержки, – таких как сокращение базового потребления, отток детей из школ, распродажа производственных активов по бросовым ценам или всплеск преступности. Действующая в Эфиопии программа «Продуктивные системы социальной защиты» – это один из успешных примеров обеспечения продовольственной безопасности для наиболее уязвимых категорий населения при одновременном создании в общинах активов, позволяющих более эффективно управлять климатическими рисками и повышать производительность⁵⁴.

Усиление позиций женщин в домохозяйстве. Этого можно добиться, прежде всего, путем расширения экономических прав и возможностей – поощряя выход женщин на рынок труда, а в случае бедных домохозяйств – напрямую увеличивая их покупательную способность. Примером последнего являются программы обусловленных денежных трансфертов, в рамках которых выплаты получают непосредственно женщины; оценки результативности показали, что такие программы улучшают последствия для семей и, особенно, для детей, в том числе их физическое

ГРАФИК 4 Люди реагируют на шоки самостоятельно или разделяют риск с другими

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014 по данным обследований домохозяйств, ряд лет, 2004-2011 годы.

и умственное развитие⁵⁵. Другой путь – это расширение прав и возможностей в социальной и правовой сферах: принятие правовых мер против надругательств и бытового насилия, устранение норм, дискриминирующих в отношении женщин в части владения активами или экономической деятельности, а также проведение просветительских кампаний по борьбе с социальными нормами, терпимо относящимися к насилию или дискриминации в отношении женщин и детей. Целевой аудиторией таких кампаний должны быть как мужчины, так и женщины: более 20 процентов женщин во всех регионах, за исключением Латинской Америки и стран Карибского бассейна, полагают, что муж поступает правильно, избивая жену, например, за то, что она вышла из дому, не предупредив его, или спорила с ним⁵⁶.

Община

Как община может способствовать повышению устойчивости и благосостояния?

Общины – это группы людей, часто взаимодействующих друг с другом и проживающих в одном месте либо разделяющих некую общую идентичность. Примеры общин – это люди, живущие по соседству друг с другом, религиозные объединения и группы, объединенные кровным родством. Общины действуют на основе неформальных сетей, основанных на доверии, взаимопомощи и социальных нормах, – том, что Джеймс Коулмен и Роберт Патнэм называют «социальным капиталом»⁵⁷. Таким образом, общины могут помогать своим членам, совместно управляя

идиосинкратическими рисками, противодействуя общим рискам и используя общие возможности.

Совместное управление идиосинкратическими рисками. Неформальное страхование играет особенно важную роль в домохозяйствах с низкими доходами, являясь иногда единственной реально существующей здесь системой социальной защиты. Так, например, в деревне Ньякатоке в Танзании, где проживает всего 120 семей, существует около 40 различных систем страхования (похоронные общества, ротационные ссудно-сберегательные ассоциации и договоренности о проведении общих работ и совместном выпасе скота)⁵⁸. Подобная практика важна и на уровне страны. Так, например, индонезийские домохозяйства покрывают за счет неформального страхования 38 процентов расходов в случае серьезных заболеваний и 71 процент – в случае незначительных⁵⁹. В Нигерии неформальное кредитование и помощь составляют до 32 процентов всех мер по ликвидации последствий, о которых упоминали домохозяйства (график 4).

Противодействие общим рискам и использование общих возможностей. Используя свой социальный капитал для совместных действий, община имеет возможность предоставить некоторые общественные блага (например, базовую транспортную или ирригационную инфраструктуру) для защиты от неблагоприятных ситуаций, с которыми сталкиваются все ее члены (например, эпидемий, стихийных бедствий, а также преступности и насилия), а также облегчить использование общих возможностей (например, новых рынков и технологий)⁶⁰. Такие коллективные действия

могут иметь особую важность в случае, если потенциал государства низок. Так, например, стихийно возникшее поселение Оранги в Карачи, Пакистан, самостоятельно профинансировало и организовало при поддержке со стороны одной местной неправительственной организации собственные системы канализации, вакцинации, микрофинансирования, планирования семьи и предупреждения насилия.

Какие особенности общины позволяют повысить эффективность ее вклада в управление рисками?

Сплоченность. Общины, членов которых связывают тесные узы, – то есть, общины, располагающие большим «связующим» социальным капиталом, – способны более эффективно организовывать коллективные действия от имени группы⁶¹. На деле, в случае проблем местного характера, решением которых не будут заниматься ни рынки, ни государство, сплоченная община может стать недостающим элементом головоломки. Однако сплоченность трудно обеспечить, если у членов общины разные ценности и разная культурная идентичность, как это всё чаще происходит в городских общинах. Кроме того, сплоченность общин оказывается серьезно подорванной там, где люди оказываются в изоляции или подвергаются дискриминации.

Связи. Общинам необходимо также поддерживать связи с другими общинами и рынками; без таких связей они будут оставаться небольшими и обособленными, не имея политического влияния и не будучи способными сделать что-то действительно значимое. Общины, тесно связанные друг с другом, то есть, обладающие большим «связующим» социальным капиталом, – более склонны к сотрудничеству при осуществлении взаимовыгодных проектов по управлению рисками и к мирному сосуществованию. Так, например, в городах, где высок уровень насилия на религиозной или этнической почве, как правило, отсутствует повседневное взаимодействие между членами разных групп, зато их отличает наличие способствующих раздорам лидеров, средств массовой информации и преступных группировок.

Какой вклад может внести государство?

Опора на личное взаимодействие между членами и на неформальные средства воздействия определяет силу общин, одновременно являясь при этом и источником их слабости. Общины с трудом справляются с системным риском и терпят неудачу там, где управление рисками требует сложной и долговременной подготовки. Правительства могут им помочь путем обеспечения важнейших общественных благ, содействия в преодолении социальной изоляции и обеспечения уважения к многообразию.

Обеспечение важнейших общественных благ, например, инфраструктуры и верховенства закона. Имеющиеся в распоряжении общин автономные механизмы адаптации и страхования недостаточны для адекватного

управления рисками; общинам необходимо, чтобы национальные и местные власти дополнили их усилия. Например, соседи способны содержать в порядке собственную дренажную систему, однако для предупреждения наводнений в городах требуются общегородская водоотводная система и планирование землепользования, которые могут обеспечить только городские власти. Аналогичным образом, соседи могут организовать патрулирование для борьбы с мелкими преступниками, но перед организованной преступностью они бессильны.

Преодоление социальной изоляции и обеспечение уважения к многообразию. Общины далеко не всегда справедливы или надежны, и для них может быть характерна высокая степень неравенства при распределении влияния и богатства⁶². В ситуации социальной изоляции здесь могут оказаться уязвимые люди (лица с хроническими заболеваниями, вдовцы и вдовы), новые члены (мигранты, беженцы) или «другие» (этнические меньшинства). Государство может улучшить ситуацию путем принятия законов против дискриминации, проведения просветительских кампаний и поощрения контактов, обеспечивающих сплоченность в условиях многообразия.

Безусловно, правительства могут оказывать помощь общинам, но и участие общин, в свою очередь, способно повысить качество процесса управления и улучшить осуществление программ правительства. Некоторые люди могут и не обратить внимания на призыв к эвакуации, когда правительство транслирует сигнал предупреждения о стихийном бедствии, но они быстро соберутся, получив предупреждение от знакомого члена общины, которому они доверяют. Силы, энергия и коллективные действия членов общин могут помочь в преодолении некоторых препятствий на пути совершенствования управления рисками в странах и регионах, где потенциал правительств не высок. Например, в рамках осуществления Национальной программы солидарности в Афганистане идет создание сельской инфраструктуры при участии общин, и при этом закладываются основы для укрепления местного управления. В Индии и Уганде распространение информации о возможностях получения медицинской помощи и образования в ходе проводимых при поддержке общин собраний позволило повысить качество государственных услуг, и одновременно расширить участие общин, благодаря чему удалось увеличить количество вакцинаций, организовать раздачу пищевых добавок большему числу беременных женщин и сократить число случаев взимания завышенной платы за обучение⁶³.

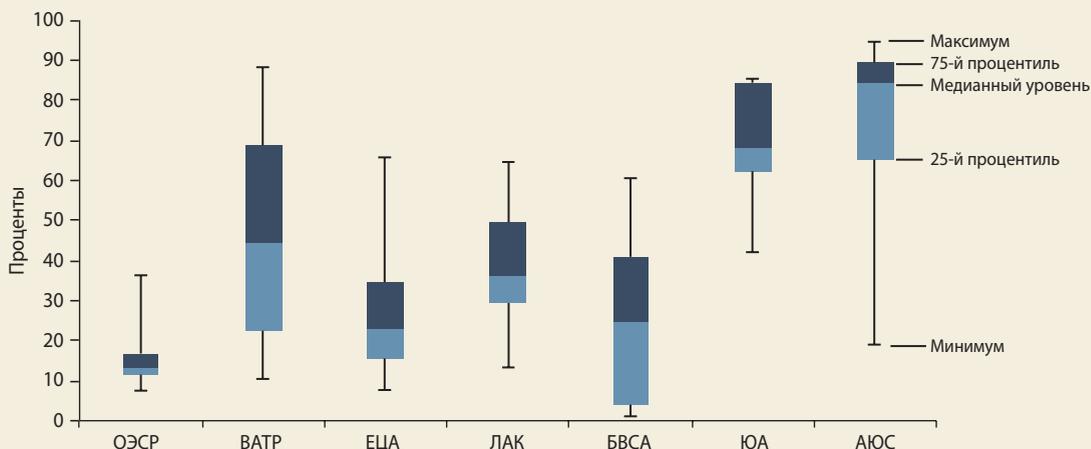
Сектор предприятий

Как сектор предприятий может способствовать повышению устойчивости и благосостояния?

Сектор предприятий включает в себя работников и собственников, механизмы, на основе которых строятся их взаимоотношения, и технологии, преобразующие

ГРАФИК 5 Самостоятельная занятость более распространена в развивающихся странах, особенно в странах Африки к югу от Сахары и Южной Азии

Самостоятельная занятость, в процентах от общей занятости, средние данные за 2004-2006 годы



Источник: Авторский коллектив ДМР-2014 на основе данных Показателей мирового развития Всемирного банка (базы данных).

Примечание: Под странами-членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на данном графике имеются в виду страны с высоким уровнем дохода, состоявшие в ОЭСР не менее 40 лет. Все остальные страны сгруппированы по географическим регионам.

факторы производства в товары и услуги. Предприятия – основные единицы этого сектора – могут быть как неформальными, так и официальными, как построенными на принципе самостоятельной занятости, так и партнерствами или гигантскими транснациональными корпорациями, и действовать в самых разных областях – от сельского хозяйства до обрабатывающей промышленности и сферы услуг. Хотя владелец отдельного предприятия может стремиться к максимальному увеличению своей прибыли, сектор предприятий в целом представляет интересы работников, собственников и потребителей. Несмотря на возможные значительные расхождения этих интересов, сектор предприятий может помочь людям в управлении рисками разными путями – подробнее об этом будет сказано ниже.

Участие в предприятии, на котором работает, по меньшей мере, несколько человек, – то есть, фирме – предоставляет работникам и владельцам возможность совместно пользоваться выгодами и нести убытки от специализации, сотрудничества и инноваций. Это и является одной из основных побудительных причин к созданию фирм. Как доказывали в своих фундаментальных исследованиях Фрэнк Найт и Рональд Коуз, фирмы обладают институциональным преимуществом, позволяющим им находить рентабельные способы преодоления неопределенности и транзакционных издержек⁶⁴. Если большинство индивидов по отдельности не склонны к риску и поэтому не стремятся создавать новые предприятия, то в группах они проявляют большую готовность к осуществлению

проектов, предполагающих более высокие риски, но и обещающих более высокую отдачу. Поэтому фирмы являются естественным механизмом, позволяющим использовать создаваемые риском возможности, и это несет в себе благоприятные последствия для устойчивости и благосостояния физических лиц⁶⁵.

Распределение риска. Предприятия позволяют распределять риски между работниками посредством сотрудничества, между владельцами фирм – посредством диверсификации инвестиций, а между работниками и владельцами – посредством договорных соглашений (как формальных, так и неформальных). С точки зрения распределения риска в рамках предприятия достижение последним определенного размера является преимуществом. Вместе с тем, в секторе предприятий многих стран преобладает самостоятельная занятость (график 5). Показатели самостоятельной занятости достигают примерно 70 процентов в Южной Азии, превышают 80 процентов в странах Африки к югу от Сахары и являются очень высокими и в развивающихся странах других регионов. Такие высокие показатели самостоятельной занятости дают основания предполагать, что доходы значительного большинства работников в развивающихся странах уязвимы к различным шокам – болезнь ребенка, поломка оборудования или перемена погоды могут означать потерю выручки за один или несколько дней работы. Они свидетельствуют также о том, что сектор предприятий не использует выгоды специализации и более высокой

производительности, которые обеспечивают предприятия с несколькими работающими.

Инновации и перераспределение ресурсов. Под воздействием конкуренции сектор предприятий может способствовать инновациям посредством внедрения новых технологий и перераспределения ресурсов. В определенных случаях этот процесс предполагает закрытие одних предприятий и создание других. Этот процесс «творческого разрушения», впервые описанный Джозефом Шумпетером⁶⁶, чреват существенными издержками, связанными с адаптацией, но, возможно, является единственным способом обеспечения устойчивости и успешного развития экономики в постоянно меняющихся условиях. Совершенствование этого динамичного процесса может оказать значительное влияние как на снижение риска длительной рецессии, так и на рост совокупной производительности. Так, например, по некоторым оценкам, если бы в Китае и Индии обеспечивалось столь же эффективное ассигнование ресурсов, что и в Соединенных Штатах, то совокупная производительность факторов производства в Китае возросла бы не менее чем на 50 процентов, а в Индии – на 60 процентов⁶⁷. Однако для получения столь значительных выгод, необходимо создать институты и обеспечить деловую среду, способную поддерживать очень динамичный сектор предприятий, – а это весьма нелегкая задача.

Защита работников, потребителей и окружающей среды. Сектор предприятий, движимый репутационными соображениями и должным образом регулируемый государством, может внести свой вклад в управление рисками отдельными людьми за счет обеспечения безопасности на рабочих местах, защиты прав потребителей и мер по охране окружающей среды. Вместе с тем, эти меры принимаются далеко не всегда, а в некоторых случаях предприятия пренебрегают ими, что чревато убытками для общества. Подобные недостатки устранимы силами государства, общин и самих предприятий. При правильной системе стимулирования фирмы, ставящие перед собой принятие таких мер социальной защиты в качестве приоритетной задачи, могут получить значительные выгоды. Так, например, по данным недавно проведенного мета-анализа, реализация программ улучшения здоровья работников сокращает расходы на лечение и затраты в связи с невыходом на работу, и это выгодно и для работников, и для фирм⁶⁸.

Какие особенности сектора предприятий позволяют повысить эффективность его вклада в управление рисками?

Две характерные особенности усиливают способность сектора предприятий содействовать повышению устойчивости и благополучия людей: *гибкость* и, с течением времени, *принадлежность к официальному сектору*.

Гибкость. Гибкость – это способность всего сектора предприятий (владельцы, работники, технологии)

приспосабливаться к изменяющимся условиям. Важно не путать гибкость с простотой процедуры увольнения работников. Гибкий сектор предприятий имеет больше возможностей для реагирования на шоки путем перераспределения ресурсов внутри предприятий и между ними, стимулирования распределения рисков и внедрения инноваций в условиях постоянно изменяющегося мира. Так, например, во время недавнего глобального экономического кризиса серьезно пострадали и Дания, и Испания, однако с весьма различными последствиями для рынка труда. В Дании было много увольнений, однако повышение уровня безработицы оказалось кратковременным. Напротив, в Испании уровень безработицы, составлявший 25 процентов на начало 2013 года, почти не проявлял признаков снижения с момента начала кризиса. Возможно, разница объясняется жесткими нормами, действующими в секторе предприятий в Испании, в отличие от Дании, где сложилась благоприятная деловая среда. Эта ситуация стала причиной серьезных дискуссий, и недавно в Испании были внесены предложения, направленные на исправление положения дел. В более общем плане данные свидетельствуют о том, что в случае неблагоприятных шоков страны с менее гибким сектором предприятий испытывают более глубокую и продолжительную рецессию⁶⁹.

Принадлежность к официальному сектору. Для предприятий принадлежность к официальному сектору определяется как соблюдение законов и нормативно-правовых актов. Благоприятна ли принадлежность к официальному сектору (для предприятий и экономики) или нет, зависит от качества норм, принятых государством, и качества предоставляемых им услуг. Если эти нормы и услуги разумны, для сектора предприятий характерен меньший уровень самостоятельной занятости и большее число крупных, стабильных и официально оформленных фирм. Все эти характеристики взаимосвязаны. Неформальные механизмы могут давать хорошие результаты в случае небольших фирм и простых сделок, но они недостаточны для более крупных компаний и сложных отношений с работниками и рынками. При наличии надлежащего государственного регулирования и услуг фирмы, работающие в официальном секторе, могут пользоваться более надежной защитой со стороны закона (например, обеспечивающего исполнение контрактов) и иметь доступ к государственной инфраструктуре (например, портам для международной торговли). Эти преимущества, в свою очередь, могут способствовать распределению рисков между предприятиями и внедрению ими инноваций. Кроме того, они могут повышать ответственность предприятий за обеспечение безопасности работников и благополучия потребителей и окружающей среды⁷⁰.

Гибкость и принадлежность к официальному сектору – это факторы, которые могут как взаимно усиливать действие друг друга, так и являться друг другу альтернативой. В странах с эффективно действующими государственными институтами принадлежность к официальному сектору повышает гибкость.

ГРАФИК 6 Страны значительно различаются по степени гибкости и принадлежности к официальному сектору их продукции и рабочей силы



Источник: Авторский коллектив ДМР-2014 на основе сведений из базы данных Всемирного банка по пенсионному обеспечению, «Показателей мирового развития» Всемирного банка (база данных), Всемирного экономического форума 2012 года, Schneider, Buehn, and Montenegro 2010.

Примечание: Страны в верхнем ряду имеют высокие (выше медианных) показатели гибкости как рынков продуктов, так и рынков труда; страны в среднем ряду имеют высокие показатели по одному из этих двух индикаторов, а страны в нижнем ряду имеют низкие (ниже медианных) показатели обоих индикаторов гибкости. Соответственно, страны, представленные в первом столбце слева, имеют низкие показатели как официального производства, так и официальной занятости; страны в среднем столбце имеют высокие показатели по одному из индикаторов принадлежности к официальному сектору, а страны, внесенные в последний столбец, имеют высокие показатели по обоим индикаторам принадлежности к официальному сектору. Представлены только страны, по которым имеются данные по всем четырем показателям, а медианные значения рассчитаны на основе данной выборки.

Однако в странах со слабыми государственными институтами и обременительными режимами регулирования издержки, связанные с принадлежностью к официальному сектору, могут оказаться для большинства предприятий и работников слишком высокими. В этом случае работа в неофициальном секторе является для экономики средством достижения определенного уровня гибкости, а для работников – средством получения доступа к реальной системе социальной защиты⁷¹. На графике 6 представлены страны, разбитые на группы в зависимости от гибкости и степени официальности их рынков продукции и труда.

Какой вклад может внести государство?

Государственная политика в отношении сектора предприятий требует проведения реформ, позволяющих примирить потребность экономики в гибкости с потребностью общества в правовых и нормативных мерах защиты.

Более благоприятная деловая среда. Некоторые методы, с помощью которых государство может способствовать росту производительности и внедрению инноваций, могут также повышать устойчивость, которую обеспечивает сектор предприятий. Более благоприятный

ВСТАВКА 6 Следует ли увязывать доступ к социальному страхованию со статусом занятости?

Можно утверждать, что предоставление услуг базового страхования рисков, связанных с болезнью и преклонным возрастом – в частности уязвимым категориям граждан – является одной из основных целей государственной политики. Однако каким образом осуществляется финансирование социального страхования и на кого оно рассчитано? Традиционно, это финансирование осуществлялось за счет налогов на фонд заработной платы, в обязательном порядке взимаемых с работодателей и работников, и соответствующие выплаты получали работники, уплатившие взносы. Проблема такой системы заключается в ограниченности ее охвата: в большинстве развивающихся стран работники, занятые в официальном секторе (вносящие вклады в систему социального страхования и получающие пособия) составляют менее половины рабочей силы (а в странах Африки к югу от Сахары и Южной Азии – значительно меньше). Соответственно, традиционный подход ведет к тому, что за рамками этой системы оказываются многие работники – и в основном те, что получают низкие доходы, являясь самостоятельно занятыми или работают в сфере сельского хозяйства^a.

Чтобы решить проблему охвата, некоторые страны ввели у себя системы страхования здоровья и пенсионного страхования по возрасту, не предполагающие уплаты взносов. Насколько удачна идея сочетания системы, не предполагающей взносов, и системы обязательных взносов? Если выгоды от уплаты взносов в систему социального страхования неочевидны, а методы обеспечения обязательных платежей неэффективны, наличие таких параллельных систем может снизить мотивацию работодателей к найму работников в соответствии с требованиями закона, а в случае работников – к официальному трудоустройству. При этом может возникнуть порочный круг: занятость в неофициальном секторе ограничивает охват, а меры по расширению охвата подрывают стимулы к переходу в официальный сектор^b.

Одна из возможностей, заслуживающих обсуждения, – это прекращение увязки социального страхования со статусом занятости. Для этого от государства требуется принятие следующих мер:

- Разрешение гражданам участвовать в системах страхования от болезней и пенсионного страхования вне зависимости от их статуса занятости (работающие или безработные, занятые в официальном или неофициальном секторе), для чего необходимо предусмотреть достаточно небольшой стаж, дающий право на получение пособия, и возможность перевода пособий.
- Предоставление возможности добровольно выплачивать дополнительные взносы в системы медицинского и пенсионного страхования, в явной форме увязав это с получением пособий предсказуемого размера в дополнение к базовым благам, предоставляемым государством. Привлечение частного сектора к управлению добровольными взносами в систему социального страхования и осуществлению соответствующих выплат.
- Предоставление базовых медицинских услуг и пенсий по старости, финансируемых государством и предназначенных для уязвимых групп населения, но потенциально доступных для всех (по крайней мере, в части медицинского обслуживания)^c.
- Финансирование этого базового пакета за счет государственного бюджета и средств пользователей (в части медицинского обслуживания) в размерах, не ставящих под вопрос устойчивость бюджета.
- Четкое информирование общественности об отличительных чертах и ограничениях базового пакета, а также о дополнительных расходах на добровольные взносы и приносимых ими выгодах.
- Повышение финансовой грамотности и укрепление доверия к финансовой системе в части ее страховой функции, путем осуществления макроэкономических мер пруденциального регулирования и обеспечения определенности политики.

Слишком амбициозно или со слишком дальним прицелом? Возможно – но это стоит обсудить.

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

a. Ribe, Robalino, and Walker 2012.

b. Данные из Чили, Колумбии и Мексики показывают, что сочетание систем, основанных на взносах, и систем, не предполагающих взносов, привело к сокращению официальной занятости, и при этом имеется множество данных о том, что менее крупные неофициальные компании, как правило, менее производительны и выплачивают более низкую заработную плату. См. Levy and Schady 2013; Pagés-Serra 2010; ILO 2009; La Porta and Shleifer 2008.

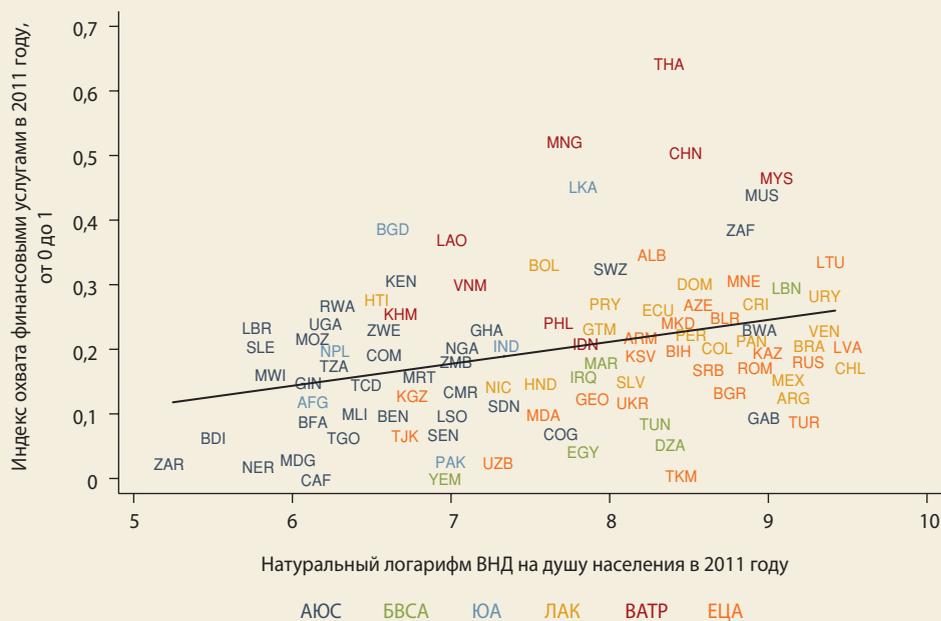
c. В области пенсионного обеспечения такие развивающиеся страны, как Маврикий и Южная Африка, уже опираются, прежде всего, на системы, не предполагающие взносов, тогда как некоторые другие страны, в том числе Вьетнам, Индия, Китай, Таиланд и Турция, начали предлагать и всеобщий доступ к медицинскому страхованию. См. Holzmann, Robalino, and Takayama 2009.

инвестиционный климат может улучшать управление рисками в секторе предприятий, поощряя выполнение разумных правил и норм, а также наращивая потенциал сектора в части адаптации к новым условиям. В сущности, чрезвычайно большое значение имеют обеспечение защиты прав собственности и определенности правового регулирования, а также низкий уровень расходов по созданию и закрытию фирм. Кроме того, хотя само по себе реформирование рынка труда имеет мало шансов на успех, снижение бремени налогов на фонд оплаты труда и упрощение норм регулирования – это важнейший компонент комплекса реформ, общий эффект которых выше, нежели каждой из его составляющих по отдельности⁷². Недавние исследования, проведенные в разных странах, показывают, что наряду с подобными дополнительными реформами переход страны из квинтиля с наиболее жестким

регулированием рынка труда в квинтиль с наименее жестким регулированием ускоряет темпы адаптации к шокам на 50 процентов и увеличивает рост производительности не менее чем на 1,7 процентных пункта⁷³. Кроме того, необходимо обеспечить наличие эффективного и инклюзивного механизма социального страхования, чтобы гибкость в секторе предприятий не достигалась за счет благосостояния работников, их домохозяйств или их общин (вставка б).

Более жесткие и обеспеченные правовой санкцией нормы охраны труда работников, защиты прав потребителей и охраны окружающей среды. Хотя во многих сферах регулирование может быть чрезмерным и разрушительным для рыночных сил, для обеспечения безопасности на рабочих местах, защиты прав потребителей и охраны окружающей среды требуются более жесткие

ГРАФИК 7 Охват финансовыми услугами сбережения, кредитования и страхования в развивающихся странах с различным уровнем дохода



Источник: авторский коллектив ДМР-2014 на основании сведений из базы данных Всемирного банка «Global Findex» и базы данных Всемирного банка «Показатели мирового развития».

Примечание: Индекс охвата финансовыми услугами рассчитан на основании данных «Global Findex» об использовании сбережений (процентный показатель взрослых людей, хранивших сбережения в финансовом учреждении в прошлом году); о кредитах (процентный показатель взрослых людей, бравших кредиты в финансовом учреждении в прошлом году); о страховании (процентный показатель взрослых людей, лично оплачивавших медицинскую страховку); и процентный показатель взрослых людей, работающих в сельском хозяйстве и купивших сельскохозяйственную страховку). ВВП – валовый национальный доход.

и обеспеченные правовой санкцией нормы. Под влиянием экзогенных факторов и асимметричной информации в этих сферах часто случаются сбои рыночного механизма, требующие прямого вмешательства государства. Обрушение здания швейной фабрики в Бангладеш в 2013 году, унесшее жизни более чем 1100 работников, – это печальное напоминание о важности проведения государством мониторинга и обеспечения соблюдения норм, контроль за которыми сами люди осуществлять не в состоянии. Такие нормы регулирования особенно важны для государств, низкий институциональный потенциал которых требует тщательной приоритизации проводимых мероприятий.

Финансовая система

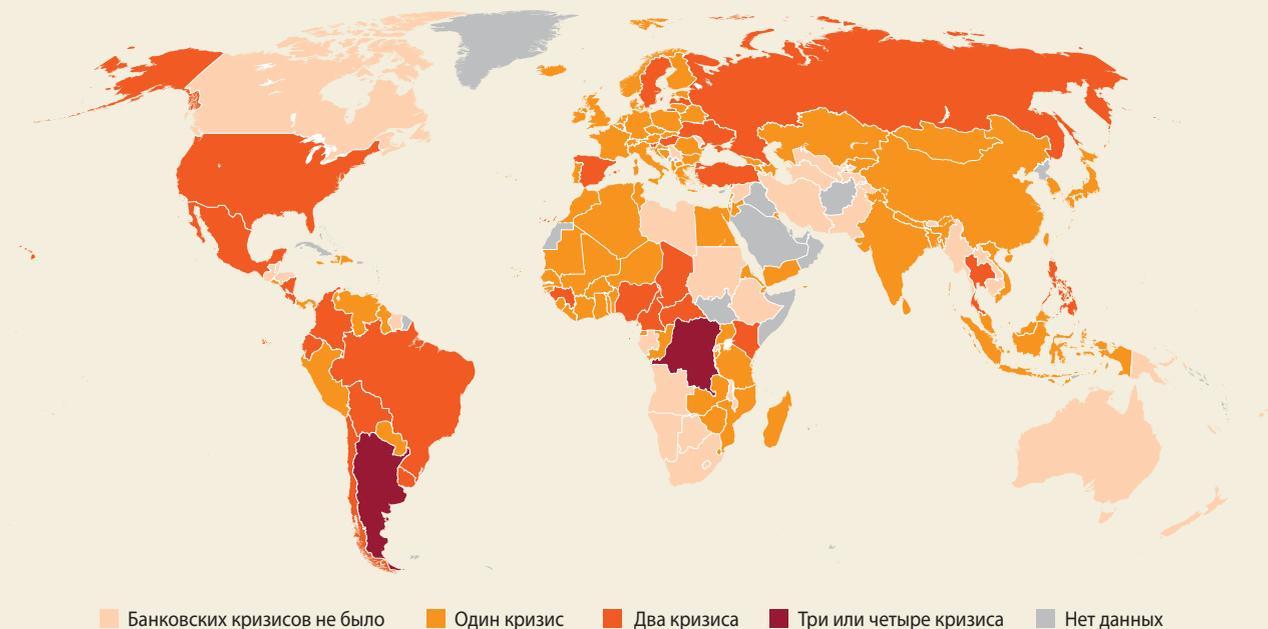
Как финансовая система может способствовать повышению устойчивости и благосостояния?

Финансовая система может защищать людей от воздействия негативных шоков и помогать им использовать имеющиеся возможности путем предоставления им полезных финансовых инструментов и ответственного

управления своими собственными рисками. Инструменты сбережений (такие, как банковские вклады и ликвидные ценные бумаги) позволяют людям откладывать средства «на черный день». Кредитные инструменты (например, образовательные или ипотечные кредиты) смягчают финансовые ограничения, помогая людям выравнивать потребление после негативных шоков, а также позволяя им более гибко использовать имеющиеся возможности. Наконец, рынок страхования (например, медицинское или жилищное страхование) дает возможность покрывать ущерб от разрушительных неблагоприятных явлений.

Какие особенности финансовой системы способствуют повышению ее вклада в управление рисками?

Расширение доступа к услугам и емкость рынка. Мертон Миллер и его многочисленные последователи убедительно доказывали, что, если финансовые рынки являются конкурентными и функционируют без искажений, то они могут предоставлять больше инструментов и услуг лучшего качества большему числу людей⁷⁴. Действительно, финансовые рынки могут

КАРТА 1 Банковские кризисы в мире, 1970–2011 годы

Источник: авторский коллектив ДМР-2014 на основе данных Laeven and Valencia 2012. Номер карты: IBRD 40098.

предоставлять инструменты и услуги, помогающие людям противостоять рискам различной частоты, интенсивности и характера, как идиосинкратическим, так и системным. Тем не менее, около 70 процентов жителей стран с низким и средним уровнями дохода вообще не пользуются основными финансовыми инструментами, по сравнению примерно с 40 процентами жителей стран с высоким уровнем дохода. Судя по данным о пакетах финансовых услуг, используемых физическими лицами, всего лишь 17 процентов жителей стран с низким и средним уровнями дохода пользуются сберегательными и страховыми услугами (в то время как в странах с высоким уровнем дохода инструментами финансовых сбережений пользуется 45 процентов населения), около 8 процентов жителей пользуются кредитом (в странах с высоким уровнем дохода эти инструменты используют 14 процентов жителей) – хотя показатели по отдельным странам очень сильно различаются (график 7).

Стабильность. Предрасположенность к кризисным ситуациям – ахиллесова пята финансовых систем. Как отмечалось в основополагающей работе Дугласа Даймонда и Филипа Дибвига, несоответствие между срочностью банковских активов (долгосрочных) и пассивов (краткосрочных) ведет к внутренней нестабильности финансовой системы⁷⁵. Если финансовая система оказывается не в состоянии управлять присущими ей рисками, то она может нанести вред людям – как прямой, препятствуя их доступу к

финансовым средствам, так и косвенный, затрудняя выдачу кредитов предприятиям и вызывая напряженность в государственных финансах. Это способствует потере работы, доходов и накоплений. Опыт 147 банковских кризисов, разразившихся в 116 странах в период с 1970 по 2011 год (карта 1), свидетельствует о том, что совокупное сокращение производства в течение первых трех лет кризиса составляло, в среднем, 33 процента ВВП в развитых странах и 26 процентов на формирующихся рынках⁷⁶.

Доступность финансовых услуг, емкость рынка и стабильность могут как взаимно усиливать действие друг друга, так и являться друг другу альтернативой. Расширение доступа к финансовым услугам и наращивание емкости рынка может повысить стабильность финансовой системы, открыв банкам доступ к более крупным и разнообразным сбережениям резидентов (и, таким образом, снизив зависимость от иностранного капитала, который может быть репатрирован)⁷⁷. Но чрезмерное расширение доступа к финансовым услугам и быстрое наращивание емкости рынка могут поставить стабильность под угрозу. Особенно это касается рынков кредитования. Например, банковским кризисам в Таиланде (1997 год), Колумбии (1982 год) и Украине (2008 год) предшествовал чрезмерный рост объема кредитования – соответственно, на 25, 40 и 70 процентов в год. Обеспечение адекватного (не слишком высокого и не слишком низкого) объема кредитования – одна из важнейших задач, которую приходится решать всем странам.

Какой вклад может внести государство?

Формирование надежной финансовой инфраструктуры. В состав финансовой инфраструктуры входят учреждения, занимающиеся финансовым посредничеством, в том числе платежные системы, бюро кредитной информации и залоговые реестры. Финансовая инфраструктура включает также систему регулирования, способствующую как защите прав потребителей, так и конкуренции между финансовыми учреждениями. Например, в Мексике и в Южной Африке были созданы эффективные системы защиты прав потребителей, включающие в себя, помимо всего прочего, орган для урегулирования споров в сфере потребительского финансирования⁷⁸. Конкуренция может способствовать инновациям в сфере расширения охвата финансовыми услугами, как это произошло на Филиппинах, где операторы сетей мобильной связи получили разрешение проводить многие банковские операции⁷⁹. Кроме того, в целях содействия расширению охвата финансовыми услугами правительство может подавать пример, внедряя инновационные решения. В качестве интересного примера можно привести принятый в Индии Национальный закон о гарантиях занятости сельского населения, расширивший доступ бедных жителей сельских районов к финансовым услугам за счет осуществления государственных выплат физическим лицам на их банковские счета⁸⁰.

Создание систем макропруденциального регулирования системных рисков. Чтобы лучше подготовиться к возможным системным финансовым кризисам, странам следует создать надежные механизмы макропруденциального регулирования – системы, учитывающие взаимосвязь между финансовыми учреждениями и рынками, и охватывающие финансовую систему в целом⁸¹. Первым шагом в этом направлении является обеспечение независимости органов макропруденциального регулирования, возможно, путем передачи их в ведение центрального банка, как это было сделано в Чешской Республике, где на центральный банк в 2006 году была официально возложена ответственность за обеспечение финансовой стабильности. Затем правительства могут осуществлять превентивный макропруденциальный надзор и своевременно принимать меры с использованием надежных инструментов политики, как это сделала Республика Корея в 2011 году после международного финансового кризиса, обложив неосновные пассивы банков налогом, чтобы управлять потоками спекулятивного капитала.

Макропруденциальное регулирование в идеале способно предотвратить финансовые кризисы. Однако некоторые кризисы оказываются неизбежными, поэтому необходима система разрешения кризисных ситуаций. Как поступать с убытками? Меры по разрешению кризисов должны быть направлены на то, чтобы убытки банков покрывались их акционерами, их менеджментом, а в некоторых случаях – и необеспеченными кредиторами, с тем чтобы свести к минимуму издержки налогоплательщиков, угрозу финансовой дестабилизации и будущий моральный риск. Для облегчения

восстановления после кризиса правительства и международное сообщество могут способствовать уменьшению регуляторной неопределенности за счет принятия своевременных решений и эффективной координации действий в мировом масштабе.

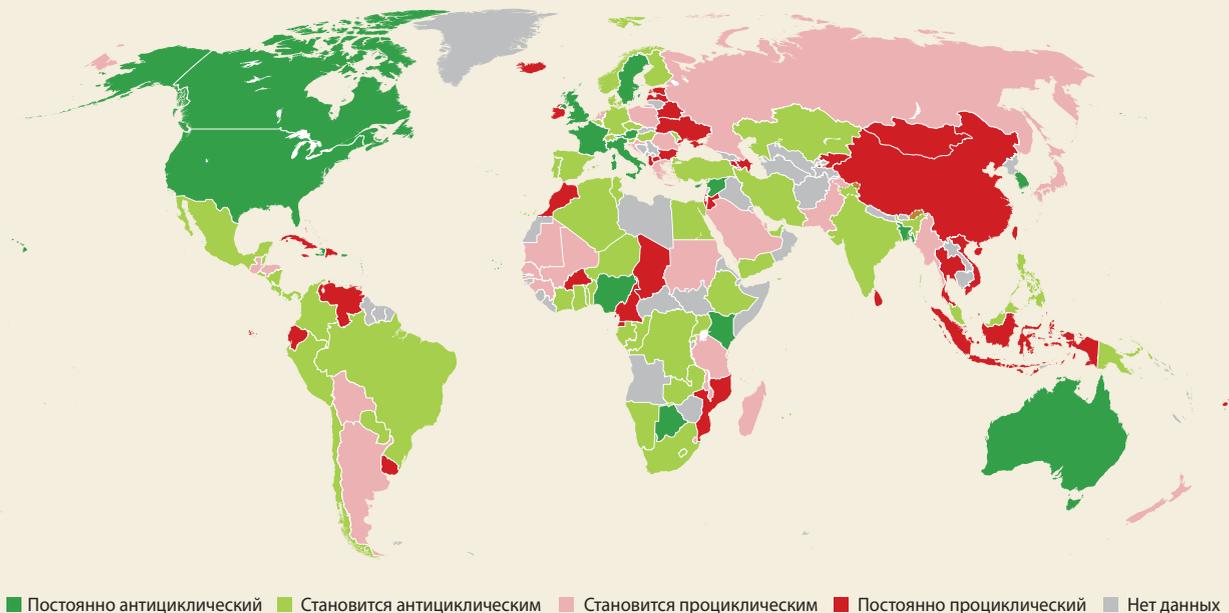
Непосредственный учет баланса и синергии между расширением доступа к финансовым услугам, емкостью рынка и стабильностью. Согласно имеющимся данным, в 90 процентах случаев национальные стратегии развития финансового сектора не учитывают конкретики компромиссных соотношений между целями финансового развития и управлением системными рисками, хотя более двух третей стран берут на себя обязательство по достижению обеих целей в рамках своей стратегии⁸². Одним из способов более адекватного учета компромиссных соотношений и синергических связей в финансовом секторе, а также повышения скоординированности политики, могло бы быть учреждение в стране «комитета по финансовой политике». Любопытно рассмотреть в связи с этим пример Малайзии, где центральный банк выступает инициатором привлечения основных заинтересованных сторон, в том числе министерства финансов и экспертов из частного сектора, к участию в разработке политики для финансовой отрасли. Целью этого взаимодействия является подготовка малайзийской национальной стратегии развития финансового сектора, учитывающей компромиссное соотношение между содействием расширению доступа к финансовым услугам, содействием развитию и управлением системными рисками в финансовом секторе.

Макроэкономика

Как макроэкономика может способствовать повышению устойчивости и благосостояния?

Макроэкономика – это платформа для осуществления всех видов экономической деятельности: от потребления до сбережения в домохозяйствах, от инвестиций до производства на предприятиях, и от займов до кредитования на финансовых рынках. Разумное управление макроэкономикой может обеспечить условия, в которых домохозяйства, общины и предприятия имеют возможность разрабатывать планы на долгосрочную перспективу и самостоятельно заниматься управлением рисками. Кроме того, макроэкономическая политика может управлять крупными системными рисками, с которыми домохозяйства и другие социально-экономические структуры не в состоянии справиться самостоятельно. Как наряду с другими исследователями отмечал Роберт Барро, макроэкономические кризисы с масштабными социальными издержками были приметой мировой экономики на протяжении десятилетий – это стало очевидным с 2007 года⁸³. Разработчикам политики принадлежит важнейшая роль в предотвращении этих кризисов или, по крайней мере, в смягчении их последствий.

КАРТА 2 На протяжении последнего десятилетия более чем в трети развивающихся стран государственные расходы на потребление приобрели антициклический характер



Источник: авторский коллектив ДМР-2014 на основе методики Frankel, Végh, and Vuletin 2013. Номер карты: IBRD 40099.

Примечание: На карте показана эволюция циклического состояния налогово-бюджетной политики с 1960-1999 годов до 2000-2012 годов. Циклическое состояние измеряется на основании регрессии циклической составляющей (Ходрика-Прескотта) совокупных государственных расходов на лаговое значение этой составляющей и циклической составляющей реального ВВП. Знак коэффициента циклической составляющей реального ВВП определяет, являются ли государственные расходы на потребление проциклическими (положительный знак) или антициклическими (отрицательный знак). Коэффициент циклической составляющей реального ВВП был определен отдельно за период с 1960 по 1999 год и за период с 2000 по 2012 год. Затем в зависимости от проводимой политики страны были разделены на следующие группы: постоянно антициклическая политика (в рамках обоих периодов), становящаяся антициклической (была антициклической лишь в 2000-2012 годах), становящаяся проциклической (была проциклической лишь в 2000-2012 годах) и постоянно проциклическая (в рамках обоих периодов). В качестве инструментов для коррекции вероятной эндогенности циклической составляющей реального ВВП использовались циклические составляющие (их текущие и лаговые значения) реального ВВП основных торговых партнеров страны и международные цены на нефть, а также лаговое значение циклической составляющей реального ВВП рассматриваемой страны.

Макроэкономическая стабильность. Циклы деловой активности являются неотъемлемой частью современной экономики, и определенная нестабильность совокупных цен, объемов производства и уровня занятости вполне естественна. Согласно имеющимся данным, неблагоприятное влияние нестабильности связано не с умеренными колебаниями, а с высокой инфляцией и внезапными подвижками в экономической деятельности. Это влияние распространяется по экономике, сокращая занятость, прерывая кредитование и задерживая инвестиции, и ведет к убыткам, в результате чего в долгосрочной перспективе снижаются темпы экономического роста. На самом деле, анализ ситуации в ряде развитых и развивающихся стран в течение сорока лет свидетельствует о том, что повышение нестабильности ВВП с обычного до кризисного уровня в долгосрочной перспективе может привести к снижению прироста ВВП на душу населения примерно на 2 процентных пункта в год⁸⁴.

Непрерывность предоставления общественных благ и услуг. Кризисы оказывают влияние на долгосрочные темпы экономического роста отчасти и потому, что они могут привести к перерывам в предоставлении важнейших общественных благ и услуг или к ухудшению их качества. Эти сбои происходят, прежде всего, тогда, когда правительства вынуждены резко урезать расходы во время экономических спадов. Так произошло, например, в нескольких латиноамериканских странах в 1980-е и 1990-е годы, когда бюджетная стабилизация более чем наполовину была достигнута за счет урезания расходов на инвестиции в инфраструктуру⁸⁵. Аналогичным образом, после кризисов на Ближнем Востоке и в Северной Африке расходы на социальную защиту в странах этого региона сократились почти вдвое⁸⁶. Во время последнего мирового финансового кризиса в большинстве восточноевропейских стран были резко сокращены расходы на образование: например, на 25 процентов в Сербии и на 10 процентов в Венгрии⁸⁷.

ВСТАВКА 7 *Независимый налогово-бюджетный совет может помочь преодолеть проциклический уклон налогово-бюджетной политики*

В чем суть проблемы? Во всем мире налогово-бюджетные органы то и дело отступают от устойчивых планов и демонстрируют «проциклический уклон»: в благополучные времена они обычно сводят бюджет с дефицитом и накапливают долги, а затем обнаруживают, что им недостаёт средств и гибкости («стратегического пространства») для стабилизации производства в трудные времена.

Предлагаемое решение. Учреждение независимого налогово-бюджетного совета может создать для правительства необходимые стимулы к накоплению средств, позволяющих справиться с циклическими спадами и непредвиденными расходами в долгосрочной перспективе. В его функции должно входить обеспечение соблюдения комплекса установленных законом гибких бюджетных правил, в том числе принятие решений о распределении дефицита по годам, предупреждение об оправданности применения антициклических мер, мониторинг экономической приемлемости государственного долга. Передать независимому налогово-бюджетному совету все полномочия по разработке налогово-бюджетной стратегии не удастся, поскольку по своей природе она является политической и перераспределительной. Правительство, во исполнение своего политического мандата, сохранит контроль над распределением расходов и структурой налогообложения. Тем не менее, отделение некоторых аспектов осуществления налогово-бюджетной политики от политического процесса и возложение их на независимый совет может повысить доверие к налогово-бюджетной системе и ее подотчетности³.

Как можно реализовать это решение? При создании налогово-бюджетного совета следует учитывать необходимость его ограждения от политической ангажированности, попыток правительства

игнорировать его рекомендации и возможности его роспуска при возникновении конфликтов внутри правительства. Чтобы налогово-бюджетный совет функционировал эффективно, необходимо обеспечить его независимость от политического процесса – в том числе путем назначения членов совета на конкурсной основе и на длительный срок, обеспечения его бюджетной автономии и создания механизмов строгой подотчетности (например, предусмотрев оценку его деятельности аналогичными советами или международными организациями)³.

Было ли это решение уже где-либо реализовано? По неполным данным, к началу 2012 года налогово-бюджетные советы различного характера и влияния учредили правительства 22 стран⁴. Больше всего полноценных налогово-бюджетных советов напоминают Центральное бюро планирования Нидерландов (Centraal Planbureau) и Совет по налогово-бюджетной политике Швеции. В Чили два независимых консультативных органа вносят ключевой вклад в планирование «структурных» доходов, объем которых, в свою очередь, определяет объем государственных расходов в соответствии с бюджетным правилом. Налогово-бюджетные советы в Марокко, Кении и Уганде, действующие в качестве консультативных органов, проводят для парламента предварительную оценку налогово-бюджетной политики и оценку последствий ее осуществления.

Если создать совет не представляется возможным, есть ли альтернативное решение? Для создания независимого налогово-бюджетного совета необходимы политическая склонность к автономным институтам и прочные основы государственного управления, так что создать его, видимо, можно не во всех странах. Там, где создать независимый совет не представляется возможным, можно заложить надежные основы налогово-бюджетной устойчивости за счет создания прозрачных, комплексных налогово-бюджетных механизмов, включая принцип бюджетирования «сверху вниз». Например, в Армении, начиная с 2000-х годов, был разработан и включен в законодательство о бюджете механизм трехлетнего непрерывного бюджетирования с ограничением расходов⁴.

Источник: Авторский коллектив DMP-2014.

a. Debrun, Hauner, and Kumar 2009.

b. Calmfors and Wren-Lewis 2011.

c. IMF 2013.

d. World Bank 2013.

Какие меры политики могут внести максимальный вклад в управление рисками?

По мнению экспертов, необходимо, чтобы макроэкономическая политика внушала доверие и была предсказуемой, прозрачной и устойчивой. Это благоразумный совет. Его можно изложить более конкретно с точки зрения управления рисками: разработчикам макроэкономической политики следует вести себя благоразумно во время экономических подъемов, чтобы избежать затратных мер по устранению последствий спадов.

Прозрачная и внушающая доверие денежно-кредитная политика. Благодаря своей независимости и стремлению к прозрачности, органы регулирования денежно-кредитного обращения успешно снижали инфляцию во всем мире в течение последних 25 лет: если в 1990-1994 годах ее темпы превышали 50 процентов в год в 34 странах, то в конце 2000-х годов подобные показатели были зафиксированы лишь в одной стране (Зимбабве). Для борьбы с инфляцией необходимо было сформулировать денежно-кредитную политику, направленную на стимулирование долгосрочной стабильности цен с учетом особенностей цикла деловой активности.

Международный финансовый кризис 2008-2009 годов и последовавшая за ним рецессия в развитых странах стали испытанием для достижений денежно-кредитной политики в развивающихся странах. В целом, они устояли. Один из важных вопросов, требующих изучения после кризиса, состоит в следующем: следует ли включать обеспечение финансовой стабильности в число непосредственных задач денежно-кредитной политики? Мнения по этому вопросу разделились, однако можно утверждать, что обеспечивать финансовую стабильность лучше с помощью инструментов макроprudенциального регулирования, нацеленных на обуздание финансовых дисбалансов и ограничение волатильных потоков капитала, чем с помощью денежно-кредитной политики⁸⁸.

Режимы гибких валютных курсов. Хотя по поводу гибких валютных курсов шли долгие споры, эти курсы оказались эффективными амортизаторами, причем вне зависимости от того, находится ли источник шока внутри отечественной экономики или за ее пределами. Страны с гибкими валютными курсами обычно легче адаптируются – восстанавливаясь быстрее и активнее – к ухудшению условий торговли⁸⁹, стихийным бедствиям,

таким, как землетрясения и ураганы⁹⁰, и другим шокам, способным вызвать внутренний или внешний дисбаланс⁹¹.

Антициклическая и устойчивая налогово-бюджетная политика. В мировом масштабе налогово-бюджетная политика оказалась менее успешной, чем денежно-кредитная политика, в плане обеспечения эффективности процесса и достижения положительных результатов. И это неудивительно: налогово-бюджетная политика, в сущности, гораздо сложнее, поскольку она решает целый ряд задач, использует разнообразные инструменты и тесно связана с политическим процессом. Что касается управления рисками, то налогово-бюджетная политика в развивающихся странах страдала от проциклического уклона, способствовавшего увеличению масштаба подъемов и усугублению спадов⁹². Однако в последние двадцать лет некоторые развивающиеся страны в различных регионах мира стали придавать большое значение налогово-бюджетной прозрачности и дисциплине, накапливая в благополучные времена резервы с расчетом на будущие спады. Именно этими институциональными усовершенствованиями объясняется то, что в последнее время немалая часть развивающихся стран приобрела способность проводить антициклическую налогово-бюджетную политику, главным образом, изменяя направление цикла расходов на инвестиции и потребление на противоположное общему циклу экономической деятельности (карта 2 касается антициклических расходов на потребление). Одним из важных способов дальнейшей институционализации такой дисциплины может стать

создание независимых налогово-бюджетных советов (вставка 7).

Чем полезна антициклическая налогово-бюджетная политика? Во-первых, она дает правительствам возможность продолжать устойчивое предоставление благ и услуг и осуществление программ государственных инвестиций даже в случае сокращения государственных доходов (что обычно и происходит на нисходящей волне цикла экономической активности). Во-вторых, она обеспечивает средства для наращивания объемов страхования и социальной помощи большему количеству нуждающихся людей, страдающих в сложившейся неблагоприятной макроэкономической ситуации. Эти два механизма вносят значительный вклад не только в преодоление рецессионного этапа цикла, но и в повышение благополучия людей и экономики в долгосрочной перспективе⁹³. В-третьих, правительства могут счесть необходимым принять меры по стимулированию экономики. Тем не менее, существует мало свидетельств в пользу того, что произвольные меры оживления экономики, основанные на стимулировании потребления, действительно работают. Напротив, оценки кейнсианского мультипликатора – показатели роста ВВП на каждый доллар дополнительных государственных расходов – колеблются в диапазоне от 0,4 до 0,6 для большинства развивающихся стран и от 0,6 до 1,2 для большинства развитых стран⁹⁴. Если же учесть расходы на привлечение необходимых дополнительных доходов (налоги, займы и администрирование), чистое значение мультипликатора, скорее всего, окажется близким к нулю или отрицательным.

ГРАФИК 8 Рост экономических, финансовых и социальных взаимосвязей



Источник: авторский коллектив ДМР-2014 на основе сведений из базы данных Всемирного банка «Показатели мирового развития», базы данных Банка международных расчетов по консолидированной банковской статистике и Ежегодника статистики туризма Всемирной туристской организации.

Примечание: Базовое значение индекса по всем рядам данных принято равным 100, базисным считается 2000 год.

Наконец, с точки зрения управления рисками, для обеспечения устойчивости бюджета необходимо учитывать условные обязательства. Некоторые из них вполне приемлемы – например, по проведению аварийно-восстановительных работ и оказанию помощи в преодолении последствий стихийных бедствий, или по обеспечению покрытия повышенных затрат на социальное страхование и оказание медицинской помощи стареющему населению. Другие условные обязательства носят более спорный характер; так, например, серьезным бременем для государства могут стать чрезвычайные меры по оздоровлению финансового сектора – эти затраты были эквивалентны примерно 50 процентам ВВП в Индонезии и Таиланде после азиатского кризиса 1997 года, и более чем 40 процентам ВВП в Ирландии и Исландии во время кризиса 2008-2009 годов⁹⁵. Чтобы решить проблему условных обязательств, необходим комплекс мер: во-первых, правительства должны соответствующим образом стимулировать рост экономической активности уязвимых групп – например, вместо системы выплаты пенсий по возрасту из текущих поступлений полностью перейти на накопительную систему, и не возмещать лицам, берущим на себя риск на финансовых рынках, убытки от их неудачных операций. Во-вторых, следует поощрять рыночные решения, например, разрешив выпуск «облигаций на катастрофы» на международных рынках для страхования от стихийных бедствий. И, в-третьих, следует зарезервировать средства под остаточные обязательства, которые, возможно, придется покрывать государству.

Международное сообщество

В каких случаях международное сообщество может способствовать повышению устойчивости и благосостояния?

Неуправляемые риски не знают границ, и ни одна страна или субъект не способны в одиночку эффективно справиться с риском трансграничного характера. Однажды начавшись, пандемии и финансовые или экономические кризисы способны быстро распространяться по всё более взаимосвязанному миру. Вооруженные конфликты могут стать бедствием для населения и затронуть соседние страны. Природные катастрофы способны ввергнуть в разруху страну или целый регион. Весьма вероятно, что усугублению всех этих рисков будет способствовать изменение климата. Вполне очевидно, что риски трансграничного и межпоколенческого характера требуют к себе внимания международного сообщества.

Международное сообщество представляет собой комплекс весьма разнородных субъектов, в том числе правительства суверенных государств, международные организации, глобальное научное сообщество, средства массовой информации и гражданское общество. Оно может делиться опытом и знаниями; предоставлять защиту путем введения общемировых норм и правил, наращивания потенциала и координации действий на

международном уровне; а также объединять ресурсы разных стран для повышения готовности к рискам и смягчения кризисных ситуаций.

Риски, превосходящие потенциал страны. Вмешательство международного сообщества может потребоваться в случае, если возможности страны крайне ограничены, а власть слаба или недееспособна⁹⁶. Это наблюдается, в особенности, в нестабильных и затронутых конфликтами странах, жители которых сталкиваются с наиболее серьезными рисками и препятствиями к управлению рисками, а доступность функциональных рынков, общин и государственных учреждений ограничена. В 2010 году на нестабильные и затронутые конфликтами страны приходилось 15 процентов мирового населения и около одной трети всех людей, живущих в крайней бедности⁹⁷. Конфликты могут выплескиваться за национальные границы, что ведет к увеличению численности беженцев, распространению инфекционных заболеваний и росту давления избыточного спроса на общественные блага в соседних странах, принимающих пострадавшее население. Наличие общей границы с нестабильным государством способно снизить темпы экономического роста страны на 0,4 процента в год⁹⁸. Меры, принимаемые международным сообществом, могут улучшить экономические перспективы и положение в области здравоохранения, безопасности и образования, а значит, ослабить социально-экономическую напряженность, разжигающую конфликты и способствующую их распространению, и создать новые возможности.

Международная помощь необходима и тогда, когда потери от особо масштабных шоков, например, стихийных бедствий и финансовых кризисов многократно превосходят ресурсы страны. Это может произойти даже в крупных и наиболее развитых странах, как ясно показал кризис в зоне евро, хотя страны с низким уровнем дохода страдают от экономических рисков и стихийных бедствий несравнимо больше. Например, удар стихии – мощное землетрясение и цунами, – который приняла на себя в 2004 году индонезийская провинция Ачех, оставил без крова свыше 500 000 человек, а экономический ущерб, по некоторым оценкам, был эквивалентен 97 процентам ВВП провинции. Международное сообщество создало специальный фонд с участием ряда доноров для оказания помощи в восстановлении и создания систем раннего предупреждения. Сегодня, почти 10 лет спустя после этой трагедии, жизнь показала, что по большей части эти меры оказались успешными⁹⁹. Однако добиться успеха удается далеко не всегда, о чем свидетельствуют неутешительные итоги действий международного сообщества на Гаити после мощного землетрясения в 2010 году¹⁰⁰.

Риски трансграничного характера. Открытость и модернизация ведут к постоянному росту взаимосвязей между различными экономическими, социальными и экологическими системами (график 8). Эти взаимосвязи открывают возможности для экономического роста и сокращения бедности, но, вместе с тем, ведут и к

ВСТАВКА 8 Для управления некоторыми глобальными рисками, такими, как изменение климата, международному сообществу следует выработать поэтапные подходы, которые могут привести к принятию глобальных решений

Определение проблемы. Для управления глобальными рисками необходимы согласованные упреждающие действия суверенных государств. Но слабый прогресс в некоторых областях поставил под сомнение возможность наладить коллективные действия стран, чьи интересы не совпадают, возможности ограничены, а стимулы ориентированы на получение выгод за чужой счет. Общемировые переговоры о заключении соглашений на основе всеобщего участия застопорились – и наиболее ярко это проявилось в сфере изменения климата, где продолжение бездействия может привести к катастрофическим и необратимым последствиям. Некоторые потенциально полезные международные меры, включая сотрудничество в области разработки и совместного использования технологий и существующих финансовых механизмов, были отложены в расчете на то, что они будут включены в глобальное соглашение, которое «вот-вот будет подписано».

Предлагаемое решение. Для управления некоторыми глобальными рисками, такими, как изменение климата, международному сообществу следует разработать поэтапные подходы, способные увеличить шансы на успешное достижение глобальных решений. Если стимулы не совпадают, ведущие державы не в полной мере участвуют в процессе, а последствия бездействия разрушительны, можно всё-таки добиться прогресса и вне рамок многостороннего договора. Поэтапные договоренности и меры, реализуемые изначально небольшой группой участников, могут стать «кирпичиками» глобальных соглашений. Ожидается, что, демонстрируя выгодность своей деятельности, с течением времени такая группа сможет привлекать всё больше стран-участниц.

Есть ли успешные примеры? Есть несколько показательных примеров. Монреальский протокол об охране озонового слоя изначально

подписали 24 страны, однако в 1990-х годах процесс ратификации приобрел всеобщий характер благодаря совместным усилиям правительств, международных организаций, неправительственных организаций и ученых^а. Аналогичным образом, Договор о частичном запрещении испытаний ядерного оружия, число участников которого увеличилось за период с 1963 по 1992 год с 3 до 119, подготовил почву для заключения более всестороннего Договора о нераспространении ядерного оружия.

Как это можно осуществить? Национальные правительства, международные организации и специализированные учреждения могут организовать «коалицию добровольцев» для координации, проведения информационно-пропагандистской работы и принятия мер в области изменения климата^б. Эта коалиция может создавать стимулы к тому, чтобы с течением времени ее пополняли новые участники, путем содействия распространению технических инноваций и механизмов финансирования, способствующих сокращению затрат участников (более дешевые способы сокращения выбросов, субсидии или передача технологий). Она также может вступать в партнерские отношения с учеными, гражданским обществом и средствами массовой информации, чтобы побуждать участников к выполнению их обязательств, а тех, кто еще не стал участником, – к вступлению в коалицию. Международные учреждения, в том числе «международный совет по рискам» (см. ниже), могут стать платформой для обсуждения стратегий, а также мониторинга, отчетности и объединения усилий, с тем чтобы поэтапные меры не отклонялись от избранного курса. В стратегическом плане коалиция может осуществлять свои действия, опираясь на существующие глобальные механизмы, и, таким образом, продемонстрировать возможность взаимоувязки поэтапных мер и глобальных договоренностей.

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

a. UNEP 2007.

b. Falkner, Stephan, and Vogler 2010; Goldin 2013; Hale 2011.

формированию комплекса рисков трансграничного характера, что требует от международного сообщества, в том числе региональных организаций, принятия оперативных мер по управлению рисками¹⁰¹. Например, рост масштабов воздушных перевозок и торговли товарами и услугами может привести к беспрепятственному распространению возбудителей инфекционных заболеваний – а ведь некоторые из них способны обогнуть земной шар менее чем за 36 часов¹⁰². Аналогичным образом, финансовый кризис может распространиться по всему миру по постоянно усложняющейся сети связей между финансовыми системами. Кроме того, с быстрым экономическим ростом, во многом зависящим от углеродных энергоисточников, связаны такие постепенно вызревающие факторы риска, как изменение климата и деградация окружающей среды, потенциально способные привести к необратимым последствиям для грядущих поколений.

Какие особенности повышают способность международного сообщества управлять риском?

Результативность действий международного сообщества зависит от того, насколько эффективно оно способно восполнять недостаток знаний и потенциала, вырабатывать правила и стандарты, служащие странам ориентиром в управлении рисками, а также облегчать и координировать коллективные действия по управлению трансграничными рисками. В свою очередь, коллективные действия легче предпринимать тогда, когда субъекты международного сообщества объединены общими предпочтениями и задачами, либо когда определенные субъекты способны мобилизовать ресурсы и обеспечить соблюдение договоров даже при отсутствии единства или согласия между странами.

Единение на основе общих предпочтений и задач. Взаимное признание потребности нейтрализовать риски позволяет международному сообществу лучше подготовиться к проявлению рисков, превышающих

ВСТАВКА 9 *Некоторые рекомендации в области политики, сформулированные в ДМР-2014*

Государство должно играть важную роль, которая заключается в поддержке вклада всех социальных и экономических структур в осуществляемое людьми управление рисками. Ниже кратко излагаются некоторые рекомендации в области политики, сформулированные в ДМР-2014. Они приводятся в разбивке по структурам, в соответствии с порядком их рассмотрения в Докладе.

Для домохозяйства:

- Государственное медицинское страхование, осуществляемое в партнерстве с частным сектором, с особым упором на профилактические меры, лечение инфекционных заболеваний и оказание помощи при несчастных случаях
- Система образования, управляемая государством в партнерстве с частным сектором и ориентирующаяся на формирование гибких навыков, адаптируемых к изменениям на рынках труда
- Целевые программы социальной защиты для бедных, например, обусловленные денежными трансферты с выплатой пособий непосредственно женщинам
- Законы против домашнего насилия и гендерной дискриминации, соблюдение которых возможно обеспечить, в сочетании с просветительскими кампаниями

Для общины:

- Объекты государственной инфраструктуры, сооруженные с целью уменьшения рисков стихийных бедствий в сотрудничестве с соседними общинами
- Транспортная инфраструктура и инфраструктура связи, прежде всего, призванная интегрировать и укрепить изолированные общины
- Полицейская защита от обычной и организованной преступности, в частности целевая защита общин, находящихся в уязвимом положении
- Законы против расовой или этнической дискриминации, соблюдение которых возможно обеспечить, в сочетании с просветительскими кампаниями

Для сектора предприятий:

- Защита и соблюдение прав частной собственности
- Четкие и предсказуемые нормы в области налогообложения, рынков труда, создания и ликвидации фирм
- Нормы техники безопасности на рабочем месте, защиты прав потребителей и охраны окружающей среды, соблюдение которых возможно обеспечить
- Изучение возможности прекращения увязки социального страхования (то есть, медицинского страхования и пенсионного обеспечения по старости) с формой занятости

Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

Для финансовой системы:

- Надежная финансовая инфраструктура (платежные системы, кредитная информация) для расширения доступа к финансовым услугам и повышения емкости рынка
- Нормы, способствующие защите прав потребителей и конкуренции между финансовыми учреждениями, соблюдение которых возможно обеспечить
- Макроprudенциальное регулирование финансовой системы в целом, призванное уменьшить масштабы финансовых кризисов и избежать чрезвычайных мер по ее оздоровлению
- Национальная финансовая стратегия, обеспечивающая учет баланса плюсов и минусов расширения доступа к финансовым услугам, емкости рынка и стабильности

Для макроэкономики:

- Проводимая независимым центральным банком прозрачная и эффективная денежно-кредитная политика, ориентированная на стабильность цен и проводимая независимым центральным банком
- Для большинства стран – режим гибких валютных курсов, в контексте прозрачной и эффективной денежно-кредитной политики
- Антициклическая и устойчивая налогово-бюджетная политика, осуществляемая при поддержке независимого налогово-бюджетного совета
- Учет условных обязательств, таких, как стихийные бедствия, финансовые кризисы, выплата пенсий стареющему населению

Для международного сообщества:

- Участие в двусторонних, региональных и глобальных соглашениях в целях распределения рисков между странами, наращивания национального потенциала и противодействия общим рискам, с ориентацией на упреждающие, скоординированные действия
- Формирование «коалиции добровольцев» с правительствами-единомышленниками для управления глобальными рисками, справиться с которыми обычными средствами затруднительно (например, изменение климата), и создание стимулов для привлечения в эту коалицию других стран.

В ДМР-2014 предлагается принять упреждающий, систематический и интегрированный подход к реализации этих рекомендаций. С этой целью в нем предлагается создавать национальные советы по рискам, которые помогли бы интегрировать вопросы управления рисками в национальные программы развития, а также рассматривается возможность создания международного совета по рискам, который оказывал бы поддержку «коалиции добровольцев».

национальные возможности, – например, путем разработки механизмов предоставления срочных кредитов странам, столкнувшимся с острой нехваткой финансирования, или оказания поддержки региональным страховым пулам, таким, как Карибский механизм страхования рисков катастроф¹⁰³. Аналогичным образом, многостороннее сотрудничество в области управления трансграничными рисками дает наилучшие результаты, когда интересы различных стран надлежащим образом согласованы и не подчиняются конкурирующим приоритетам внутренней политики.

Практически всеобщее согласие с необходимостью избавиться от оспы помогло согласовать национальные интересы и облегчило ее искоренение. Напротив, в случаях, когда национальные интересы не совпадают, – например, когда речь идет о нейтрализации рисков изменения климата и об облегчении положения людей, живущих в нестабильных и затронутых конфликтами странах, – продвижение вперед может быть медленным.

Способность мобилизовать ресурсы и обеспечивать соблюдение договоров. Международное сообщество может оказывать существенное влияние на управление

рисками, если перед ним стоит ясная цель, для достижения которой следует мобилизовать ресурсы. Например, созданные при поддержке международного сообщества системы раннего предупреждения помогли уменьшить количество жертв самых разных видов бедствий¹⁰⁴. Аналогичным образом, даже в отсутствие полного международного консенсуса международное сообщество может добиться определенных успехов в управлении трансграничными рисками, если сможет разработать механизмы соблюдения договоров. Это напрямую зависит от способности международного сообщества стимулировать достижение общих целей и привлекать к участию основные заинтересованные стороны. Например, ключевыми элементами успешного соблюдения Договора о нераспространении ядерного оружия и Монреальского протокола об охране озонового слоя стали, соответственно, угроза безопасности и торговые санкции, что помогло переосмыслить национальные интересы, способствовало расширению участия и активизации действий.

Как международное сообщество может повысить эффективность своего вклада?

Выводы, к которым пришли в своих работах, посвященных формированию механизмов функционирования институтов, Леонид Гурвич, Роджер Майерсон и Эрик Мэскин, особенно важны для столь изменчивой, разнородной и сложной общности, как международное сообщество. Чтобы разработать эффективные механизмы, позволяющие международному сообществу вносить свой вклад в управление рисками, невзирая на многочисленность его участников, сложность руководящих структур и различие целей, необходимо принимать во внимание ограниченность стимулов (а не только бюджетные и информационные ограничения).

Если стимулы согласованы, следует принимать упреждающие, хорошо скоординированные меры. Если стимулы согласованы, и курс действий ясен, то для расширения масштабов управления рисками необходимы упреждающие, хорошо скоординированные меры со стороны международного сообщества. При управлении такими рисками, как пандемии или финансовые кризисы, в мире, пронизанном множеством взаимосвязей, результативность этих действий зависит, прежде всего, от поддержки способности стран самостоятельно отслеживать и сдерживать риски на своей территории. Например, в 2005-2010 годах свыше 100 развивающихся стран получили от 36 доноров помощь для подготовки к возможной пандемии птичьего гриппа (H5N1), однако решающую роль в сдерживании вируса сыграл мониторинг на местном уровне. Следует направлять больше средств на наращивание потенциала систем раннего предупреждения, мониторинга и связи, а также на разработку решений по объединению рисков, окупающих затраты на подготовку.

Если стимулы не согласованы, следует продвигаться к глобальным решениям поэтапно. Если стимулы не

ДИАГРАММА 4 *Баланс альтернатив в организационной структуре национального совета по рискам*



Источник: Авторский коллектив ДМР-2014.

согласованы, ведущие державы не в полной мере участвуют в процессе, а последствия бездействия могут быть катастрофическими – например, при изменении климата и при других экологических рисках, таких, как утрата биоразнообразия, – международному сообществу следует ориентироваться на поэтапные подходы, способные увеличить шансы на успешное достижение глобальных решений (вставка 8). Но чтобы конечной целью оставалось полное участие, следует уделить особое внимание мерам, способным помочь выработать согласованные стимулы к решению общих задач, даже если такое согласование кажется труднодостижимым. Если речь идет об экологических рисках, то такими мерами могли бы стать распространение знаний и информационно-пропагандистская деятельность, которая может помочь сблизить несходные взгляды, передача развивающимся странам финансовых средств и технологий на такие цели, как предотвращение обезлесения и внедрение экологически чистых технологий, а также инвестиции в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, например, в разработку методов борьбы с концентрацией парниковых газов в атмосфере¹⁰⁵. В Новом курсе на сотрудничество с нестабильными государствами (Пусанское партнерство) в том же ключе признается, что риск бездействия может перевесить большинство рисков, связанных с работой в нестабильных странах, и предлагаются рамки, в которых международное сообщество может помогать этим странам в укреплении основных институтов, совершенствовании стратегий и уменьшении риска возобновления конфликтов¹⁰⁶.

Институциональная реформа в целях всестороннего учета вопросов управления рисками

В Докладе о мировом развитии 2014 содержатся десятки конкретных стратегических рекомендаций по совершенствованию управления рисками на различных и дополняющих друг друга уровнях общества (их краткое изложение приводится во вставке 9). Однако главный совет заключается в том, что для достижения наибольшей эффективности следует принять упреждающий, систематический и интегрированный подход к реализации этих рекомендаций. С этой целью в Докладе о мировом развитии 2014 предлагается учредить национальный совет по рискам, который поможет интегрировать вопросы управления рисками в программу развития. Совет может быть создан с нуля или стать результатом реформы существующих органов: важнее всего изменить подход, сориентировав его на скоординированную систематическую оценку рисков на агрегированном уровне. Для осуществления этой рекомендации могут потребоваться существенные изменения в порядке разработки и осуществления национальными правительствами их генеральных планов, а именно, переход от планирования в условиях определенности к восприятию перемен и неопределенности как основополагающих особенностей современной экономики. Национальный совет по рискам может помочь правительствам в преодолении препятствий в области политической экономии, возникающих при управлении рисками на страновом или даже международном уровне.

Создание национального совета по рискам для упреждающего, систематического и интегрированного управления рисками

Определение проблемы. Стратегии управления рисками и их претворение в жизнь зачастую оказываются неэффективными (или порождают новые риски), поскольку они не согласованы со всеми соответствующими сторонами, заинтересованными в их осуществлении. Упреждающее интегрированное управление рисками, безусловно, имеет свои преимущества: оно помогает определять приоритетные задачи, обеспечить учет всех непредвиденных обстоятельств, а также избежать перерасхода средств на управление каким-либо риском при игнорировании иных рисков. Некоторые страны проводят национальные оценки рисков, для чего создают многосторонние группы из представителей заинтересованных министерств, зачастую с участием представителей частного сектора и гражданского общества. Такие оценки уже были проведены в Нидерландах, Соединенном Королевстве и в Соединенных Штатах Америки, а в других странах, например, в Марокко, началась подготовка к их проведению. Однако эти оценки обычно проводит специальная рабочая группа, создаваемая лишь на период проведения оценки. В других странах были созданы межведомственные органы с участием нескольких министерств, отвечающие за обмен информацией и

координацию управления рисками, но эти органы обычно занимаются одним видом риска – чаще всего, стихийными бедствиями, как в Перу, или национальной безопасностью, как в Израиле. Лишь в нескольких странах в настоящее время существует единое, постоянно действующее учреждение, занимающееся управлением различными рисками.

Какое решение можно предложить? Для содействия упреждающему интегрированному управлению рисками на страновом уровне можно учредить национальный совет по рискам в виде постоянного (постоянно действующего) комитета. Он может заниматься анализом рисков, в том числе баланса плюсов и минусов между различными видами риска и между различными стратегиями управления рисками; рассматривать и публиковать оценки практики управления рисками в стране; определять приоритетные задачи в области управления рисками; выносить рекомендации по соответствующим мерам политики, подлежащим реализации. Дополнительная выгода учреждения национального совета по рискам состоит в том, что это позволит интегрировать управление рисками во все сферы деятельности, бросить вызов политически мотивированному бездействию и внедрить четкие механизмы отчетности о принятии согласованных мер по управлению рисками¹⁰⁷.

Как это можно осуществить? Необходимо, чтобы в национальном совете по рискам был представлен широкий круг заинтересованных сторон. Он может быть составной частью правительства либо автономным учреждением. В состав совета могли бы входить и разработчики политики (для учета политических приоритетов), и независимые эксперты (для учета специальных знаний и мнения частного сектора). Он имел бы право выпускать рекомендации типа «исполняй или объясняй» для соответствующих органов власти, отвечающих за осуществление политики, – то есть, соответствующие органы власти обязаны будут исполнить рекомендации совета или объяснить, почему они приняли решение их отвергнуть. Хотя подходящая организационная структура совета будет зависеть от политических и институциональных условий в стране, необходимо, чтобы его состав и полномочия были нацелены на достижение адекватного баланса компетентности, авторитета, значимости и легитимности, – то есть, они должны находиться внутри «сбалансированной» области, изображенной на диаграмме 4.

Членов совета из числа разработчиков политики может назначать исполнительная ветвь власти, а независимые эксперты могут представлять научные круги, бизнес-сообщество и организации гражданского общества. В компетенцию совета могли бы входить военные риски, риски, связанные с безопасностью и терроризмом, экономический риск, экологический риск, риск для здоровья, технологический риск и социальный риск. Чтобы совет не стал маловлиятельным органом, необходимо придать ему достаточную значимость в глазах общественности. Кроме того, следует обеспечить его подотчетность, для чего можно было бы

периодически публиковать его рекомендации с присовокуплением анализа стратегических приоритетов и информации о них, а также проводить ежегодные слушания по его деятельности на заседании соответствующего комитета законодательного органа.

Хотя у автономного национального совета по рискам могут быть некоторые преимущества, совет может действовать также и в рамках правительства. Действительно, такие непохожие друг на друга страны, как Мали, Марокко, Мексика, Руанда и Ямайка, рассматривают возможность создания в структуре правительства органа по комплексному управлению рисками – отчасти следуя предложению Всемирного экономического форума о создании в стране должности «специалиста по управлению рисками», подобной должности директора по управлению рисками, введенной во многих транснациональных компаниях¹⁰⁸. Подобное организационное решение может быть целесообразным в странах с надежной системой эффективной и независимой гражданской службы: в этом случае членами национального совета по рискам были бы эксперты-технократы, назначаемые на свои должности на гарантированный срок, превышающий продолжительность политического цикла.

Сингапурская общеправительственная система комплексного управления рисками является примером решения, позволившего обойти внутриправительственную бюрократию¹⁰⁹. Высшим органом этой структуры является Стратегический комитет, в состав которого входят постоянные секретари различных государственных министерств, а председателем является руководитель гражданской службы. Кроме того, в систему урегулирования внутренних кризисных ситуаций входит комитет на уровне министров под председательством министра внутренних дел, помощь которому оказывает исполнительная группа по внутренним кризисным ситуациям, состоящая из высокопоставленных представителей министерств и государственных ведомств. Наряду с этой системой управления различными рисками существуют учреждения, специализирующиеся на управлении отдельными видами риска, например, Координационный секретариат по национальной безопасности. Созданный в Сингапуре институциональный механизм комплексного управления рисками сочетает достаточно глубокую специализацию и сложный, прошедший со временем известную эволюцию процесс координации. Для развивающихся стран оптимальной отправной точкой может стать более простой механизм, организационная структура которого менее ориентирована на специфику и специализацию (и не требует столь усложненной координации).

Наконец, следует найти ответы на два важных вопроса. Во-первых, что сможет мотивировать правительство к созданию национального совета по рискам? Чтобы преодолеть противоположные стимулы и создать учреждение на длительную перспективу, лидерам нужен некий исходный импульс. Этот импульс может исходить как изнутри страны, от реформаторски настроенных политических лидеров и технократов, так и извне, в виде побуждения и поддержки со стороны международного

сообщества. Сразу после учреждения национальный совет по рискам может начать бороться с бездействием или неудовлетворительными методами работы, внедряя в сферу управления рисками прозрачные механизмы подотчетности. Реформаторски настроенное правительство, заинтересованное в обеспечении преемственности принимаемых им мер, может приложить все необходимые усилия к тому, чтобы правительства, пришедшие ему на смену, отчитывались за свои действия или за свое бездействие.

Второй вопрос заключается в том, возможно ли создать аналогичный орган – международный совет по рискам – на глобальном уровне, для управления трансграничными рисками. В международный совет по рискам могли бы войти представители научного и экспертного сообщества со всего мира, что позволило бы объединить все имеющиеся знания и использовать их для выявления крупнейших глобальных рисков, их оценки и управления ими. Главным недостатком такого совета может стать неспособность принимать адекватные меры в отсутствие руководящего органа на международном уровне. Однако с этим недостатком можно справиться, если международный совет по рискам будет взаимодействовать со странами, входящими в «коалицию добровольцев» (см. вставку 8), определяя приоритетные задачи, требующие срочного решения, а также обеспечивая доверие к действиям коалиции и их легитимность.

В заключение: пять принципов действий государства по совершенствованию управления рисками

Согласно анализу, проведенному в *Докладе о мировом развитии 2014*, для повышения качества социальной защиты, общественных благ и государственной политики, имеющих основополагающее значение для содействия осуществляемому людьми управлению рисками, государство может руководствоваться в своих действиях несколькими ключевыми принципами. Пять представленных ниже принципов основываются на международном передовом опыте, они актуальны для различных видов риска и различных стран. Однако их следует адаптировать к существующим условиям. Хотя на первый взгляд эти принципы могут показаться бесспорными, в ходе их практического применения могут возникать определенные противоречия и требоваться компромиссы, что усложняет их претворение в жизнь.

1. Избегать создания неопределенности или ненужных рисков

Меры политики и действия государства должны быть направлены на уменьшение рисков и неопределенности. По крайней мере, государству не следует их увеличивать. Как или почему правительство может способствовать их увеличению? Во-первых, своими мерами политики оно может закрепить социальные нормы, дискриминирующие в отношении отдельных групп

населения и усиливающие их уязвимость. Например, государственная политика, усиливающая гендерное неравенство или этнический фаворитизм, понижает, а не повышает устойчивость домохозяйств и общин.

Во-вторых, правительство может отдавать предпочтение группе, оказывающей ему политическую поддержку – будь то малочисленная элита или обширный слой общества, – нарушая, тем самым, законные интересы остальных граждан. Например, государства, изымающие у некоторых домохозяйств финансовые средства (например, сбережения и средства пенсионных фондов) или находящиеся в частном владении объекты инфраструктуры (например, жилые здания или предприятия), могут получить краткосрочную выгоду, однако, в конечном счете, такие действия поставят под вопрос способность финансовой системы и сектора предприятий к росту, развитию и обеспечению всего населения ресурсами для управления рисками.

В-третьих, внутренне разобщенное и дезорганизованное правительство может выработать противоречивую политику или неэффективно проводить ее в жизнь. Это может произойти, например, в результате неудачной децентрализации, когда местные и региональные органы власти не располагают необходимыми ресурсами для выполнения своих обязанностей, не разделяют приоритетных задач и предпочтений национального правительства, или пытаются переложить свои обязанности на другие местные и региональные органы власти.

Наконец, столкнувшись со сложными и реальными проблемами, правительство может руководствоваться идеологией, принимать желаемое за действительное или просто паниковать, вместо того, чтобы принимать меры, основанные на достоверных данных и анализе. Один из часто встречающихся примеров – это регулирование рынка труда, направленное якобы на защиту интересов трудящихся, но, в конечном счете, защищающее лишь немногих из них и способствующее возникновению обширного теневого сектора. Другие примеры – это инфляционное финансирование бюджетного дефицита или неустойчивость и непостоянство макроэкономической политики перед лицом кризиса: рано или поздно оба этих пути приведут к росту неопределенности, макроэкономической нестабильности и, возможно, даже к затяжному экономическому спаду.

2. Создавать надлежащие стимулы, побуждающие людей и учреждения к самостоятельному планированию и подготовке, избегая при этом перекладывания рисков и потерь на других

Задачей государственной политики является создание стимулов, побуждающих людей проводить самостоятельное планирование и подготовку на случай проявления риска, и недопущение ситуаций, при которых выгоды получают одни, а ущерб несут другие.

Возьмем чрезвычайные меры по оздоровлению финансового сектора. Они оказывают негативное

воздействие не только потому, что способны тяжким бременем лечь на государственный бюджет, но и потому, что стимулируют неоправданное принятие рисков. Однако иногда такие меры необходимы для предотвращения коллапса всей системы финансового посредничества. Этим мер следует избегать – главным образом, за счет осуществления твердой, ясной и прозрачной политики макропруденциального регулирования; но если их всё-таки приходится применять, следует разработать их таким образом, чтобы они не создавали неверных стимулов в будущем. Подобрать положительные примеры хорошо осуществленных чрезвычайных мер оздоровления финансового сектора непросто, но опыт Турции после банковского кризиса 2000-2001 годов (особенно непреклонность банковского регулятора и антикризисного ведомства) стоит проанализировать и учесть¹⁰.

Обратимся к совершенно иной области. Социальную защиту можно критиковать за то, что она не способствует росту экономической активности уязвимых граждан и превращается в экономически неприемлемое бремя для государства. Однако факты показывают, что этих проблем можно избежать, перестроив эту систему так, чтобы она напрямую учитывала стимулы для людей. Адекватные системы социальной защиты – например, программы обусловленных денежных трансфертов или трудового социального обеспечения, которые осуществлялись, в частности, в Бангладеш, Бразилии, Индии и Мексике, – способствовали принятию домохозяйствами более разумных подходов к образованию, здравоохранению и даже предпринимательству, и при этом оставались рентабельными¹¹.

В любом случае, для эффективного управления рисками крайне важно, чтобы в сознании людей произошли два изменения, связанные с пониманием индивидуальной и социальной ответственности, – это переход от зависимости к самостоятельности и от изоляции к взаимодействию. Создание верных стимулов может способствовать обоим этим изменениям.

3. Ориентироваться на долгосрочную перспективу в вопросах управления рисками при создании институциональных механизмов, не ограниченных рамками политических циклов

Еще одна задача государственной политики – это создание институциональных механизмов, ориентирующих государство на долгосрочный курс, способный выдержать сиюминутные изменения общественного мнения или политических союзов. Например, оказание государством услуг в области образования и здравоохранения – это масштабные инвестиции в обеспечение готовности семей и общин к риску. Для достижения успеха финансирование этих услуг должно осуществляться на регулярной и устойчивой основе, что требует долгосрочного планирования. Таиланд и Турция, недавно перешедшие на программы всеобщего медицинского страхования, демонстрируют в этой сфере выдающиеся успехи.

Рассмотрим также следующие два примера из области финансовой и макроэкономической политики.

Чтобы финансовая система поддерживала управление рисками, крайне важно соблюсти баланс между расширением доступа к финансовым услугам и стабильностью. Оценить его правильность можно только при помощи комплексного долгосрочного планирования, так, как это делается в Малайзии, где центральный банк, в сотрудничестве с министерством финансов и частным сектором, разрабатывает стратегию развития финансового сектора. Долгосрочная перспектива необходима также при проведении антициклической денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, поскольку она позволяет управлять циклом экономической активности в различных ситуациях, используя ресурсы, накопленные в течение длительного периода. Передовой опыт ориентирует на стремление к достижению долгосрочного бюджетного равновесия: так, в частности, действуют Колумбия, Норвегия и Чили. Институциональные механизмы, не ограниченные рамками политических циклов, – например, национальный совет по рискам и независимый налогово-бюджетный совет – могут способствовать формированию долгосрочного подхода к управлению рисками.

4. Повышать гибкость в рамках четкой и предсказуемой институциональной структуры

Гибкость в приспособлении к новым условиям крайне важна для повышения устойчивости и максимального использования возможностей. Классические примеры – это, в частности, миграция домохозяйств в результате изменения экономических трендов, адаптация сельских общин к изменению климата, обновление предприятий в ответ на шоки в области технологий и спроса. Однако не следует понимать под гибкостью произвольные действия или бессистемные реакции. Еще одна задача государственной политики заключается в поощрении гибкости, сохраняя при этом здоровую, прозрачную и предсказуемую институциональную структуру.

Для предприятий баланс такого рода обеспечивает датская модель «гибких гарантий», объединяющая легкость найма и увольнения работников с мощной системой социальной защиты и политикой повторного найма. Результат – динамичная экономика с высокой текучестью рабочей силы и короткими периодами безработицы. В области макроэкономики удачной моделью гибкой, но институционально надежной денежно-кредитной политики представляется режим инфляционного таргетирования в сочетании с плавающим валютным курсом. К 2012 году этого режима придерживались 27 стран мира. С созданием в 1999 году Европейского валютного союза многие страны, практиковавшие инфляционное таргетирование в 1990-е годы, отказались от этого режима. Учитывая затянувшийся экономический спад и нестабильность в зоне евро, гибкая денежно-кредитная политика могла бы стать для этих стран полезным инструментом, однако сегодня они его лишены.

5. Защищать уязвимые слои населения, создавая при этом стимулы для роста их экономической активности при сохранении устойчивости бюджета

Повсюду в мире многие люди не располагают материальными ресурсами и информацией, необходимыми для противодействия встающим перед ними рискам. Такова суровая реальность. Ежедневная борьба за существование может сделать планирование на будущее затруднительным для малоимущих. Задача государства состоит в том, чтобы защитить уязвимых, сохраняя при этом устойчивость бюджета – и создавая стимулы для роста их экономической активности.

Для домохозяйств, особо подверженных шокам, государство может разрабатывать программы социальной защиты, которые заменят собой дорогостоящие механизмы адаптации, негативно влияющие на потребление, человеческий капитал и производственные активы. Программы социальной защиты можно создавать даже в странах с низким уровнем дохода, при условии, что речь идет об оказании целевой помощи уязвимым слоям населения, ориентированной на стимулирование трудовой деятельности. Например, программа «Продуктивные системы социальной защиты» в Эфиопии показывает, как хорошо продуманная программа социальной защиты может защитить миллионы домохозяйств от ухудшения продовольственной безопасности и при этом обеспечить инвестиции в общинные активы.

Международное сообщество также может оказывать поддержку уязвимым слоям населения, делясь средствами и опытом. Несмотря на то, что зарубежная помощь часто подвергается критике, она может быть успешной, если она оказывается во взаимодействии с подотчетными местными институтами. Так произошло в Индонезии после цунами 2004 года, когда зарубежная помощь помогла в восстановлении инфраструктуры и создании систем раннего предупреждения.

В конечном счете защита уязвимых влечет за собой принятие мер, необходимых для устойчивого развития – развития, способствующего искоренению крайней бедности и позволяющего людям справиться с уязвимостью благодаря устойчивому экономическому росту, который может обеспечить управление рисками.

Несколько заключительных замечаний

Отдельные люди и семьи могут изменить свою судьбу к лучшему, планируя и готовясь противостоять рискам и использовать возможности, составляющие суть и основу современной жизни. Судьбы общин и стран тоже могут измениться к лучшему, если они разделят ответственность, которая требуется для успешного управления рисками.

«Я вырос во время войны. И я понял, что можно планировать свою жизнь, по крайней мере, до некоторой степени, если ты оцениваешь риски и пытаешься с ними справиться».

—Кlaus Якоб, эксперт по управлению риском стихийных бедствий в Колумбийском университете, переживший Вторую мировую войну¹¹²

«Было время, когда мне приходилось ежедневно ходить на работу пешком. Я шел по опасным местам, где множество людей подвергалось грабёжам и насилию. Да, я преодолевал риск для того, чтобы использовать возможности».

—Кариуки Кевин Майна, студент, Кения
Комментарий на веб-сайте ДМР-2014

Примечания

1. Dercon, Hoddinott, and Woldehanna 2005.
2. Buvinić and Morrison 2000.
3. World Bank 2012d.
4. WHO 2013.
5. Полезный обзор содержится в работе Baulch 2011.
6. Paul 2009.
7. Didier, Hevia, and Schmukler 2012.
8. Dercon and Christiaensen 2011.
9. Относительно Ганы см. Karlan and others 2012; относительно Индии – Cole, Giné, and Vickery 2013.
10. Hoddinott, Rosegrant, and Torero 2012.
11. Hallegatte 2012a.
12. Затраты на подготовку к проявлению риска необходимо нести, по преимуществу, заблаговременно, тогда как выгоды обычно проявляются со временем и поэтому носят более неопределенный характер. Поэтому важнейшим элементом любой оценки возможных мер является вероятность проявления фактора риска. В рамках формализованных анализов затрат-выгод эта вероятность обычно учитывается имплицитно (путем расчета предотвращенных затрат исходя из средних значений ретроспективных данных) либо явно (путем оценки потенциальной выгоды принятия мер по управлению риском на случай какого-либо шока с учетом вероятности такого шока). См. Wethli 2013 для ДМР-2014.
13. См., например, Bodie, Kane, and Marcus 2011.
14. См. Kuznets 1955 и Dasgupta and others 2002. Упомянутые в тексте проблемы компромисса *воспринимаются* как существующие некоторыми экспертами и немалой частью общественности – что находит отражение в опросах общественного мнения, – однако на самом деле могут и не существовать. Так, например, результаты недавних анализов показывают, что экономический рост и охрана окружающей среды, а также социальная сплоченность зачастую дополняют друг друга. См. World Bank 2012b.
15. Hoddinott, Rosegrant, and Torero 2012.
16. Dethier, Hirt, and Straub 2011; Kehoe and Prescott 2007.
17. Bruno and Easterly 1998.
18. Bernoulli 1738; von Neumann and Morgenstern 1944.
19. Allais 1953; Kahneman and Tversky 1979.
20. Black 1948; Buchanan and Tullock 1962; Olson 1965.
21. Hurwicz 1960; Myerson 1979; Maskin 1999.
22. Понятие «цепочки риска» рассмотрено и проиллюстрировано в работе Alwang, Siegel, and Jørgensen 2001. См. также Barrett 2002; Heltberg, Siegel, and Jørgensen 2009.
23. Ehrlich and Becker (1972). См. также развитие этих идей в работе Muermann and Kunreuther (2008) и их применение в работах Gill and Ilahi 2000; Holzmann and Jørgensen 2001; и Packard 2002.
24. Khokhar 2013 для ДМР-2014.
25. «Показатели мирового развития» (база данных).
26. World Bank 2012c.
27. Содержательное обсуждение потенциальной взаимодополняемости страхования и защиты см. у Erlich and Becker 1972.
28. *Economist* 2013.
29. Hallegatte 2012b.
30. Carter and others 2007.
31. FEMA 2010.
32. Gourinchas and Obstfeld 2012; Schularick and Taylor 2012.
33. Hallegatte 2012b.
34. La Porta and others 1998.
35. См., например, Tornell and Velasco 1992.
36. Во время глобального финансового кризиса 2008-2009 годов таких ответных мер в сфере торговли удалось избежать, отчасти благодаря координирующей роли, успешно сыгранной международным сообществом, – в отличие от широко известной торговой политики «разори своего соседа», усугубившей Великую депрессию (Eichengreen and Irwin 2010). Однако действия международного сообщества по предотвращению введения ограничений на экспорт в период кризисов цен на продовольствие в последние годы оказались менее успешными (Martin and Anderson 2012).
37. Knight 1921.
38. Hallegatte and others 2012.
39. Čihák and others 2012.
40. Обзор литературы по распределению рисков, по семьям и по формированию сетей см. в Faichamps 2011.
41. Многочисленные примеры таких ошибок приведены в работе Acemoglu and Robinson 2012.

42. Reinikka and Svensson 2005; Speer 2012; Devarajan, Khemani, and Walton 2011.
43. Becker 1993.
44. Oviedo and Moroz 2013 for the WDR 2014.
45. De Weerdт and Hirvonen 2013 – по Танзании; Yang and Choi 2007 – по Филиппинам; Paulson 2000 – по Таиланду.
46. Авторский коллектив ДМР-2014 на основе данных Программы международной оценки достижений учащихся ОЭСР (ПИЗА).
47. Xu and others 2003.
48. Demirgüç-Kunt and Klapper 2012.
49. Duflo 2003; Thomas 1990.
50. Duflo 2003; см. также Thomas 1990 and Lundberg, Pollak, and Wales 1997.
51. Авторский коллектив ДМР-2014 на основе Показателей мирового развития Всемирного банка (база данных).
52. World Bank 2005.
53. В работе Thoresen and Fielding 2011 показано, что расширение охвата услугами здравоохранения может оказывать существенное давление на устойчивость не только бюджетных, но и людских ресурсов.
54. Premand 2013 для ДМР-2014.
55. Paxson and Schady 2007 и ссылки; Macours, Schady, and Vakis 2008; см. также ссылки в Fiszbein and Schady 2009.
56. Авторский коллектив ДМР-2014 на основе данных Обследований по демографическим вопросам и вопросам здравоохранения.
57. Coleman 1988; Putnam 1993.
58. De Weerdт 2001.
59. Gertler and Gruber 2002.
60. Например, в работе Aldrich 2011 показано, что социальный капитал играет ключевую роль для обеспечения способности общин восстанавливаться после стихийных бедствий.
61. Alesina, Baqir, and Easterly 1999.
62. Narayan, Pritchett, and Kapoor 2009; Bowles and Gintis 2002.
63. Bjorkman and Svensson 2009; Pandey and others 2007.
64. Knight 1921; Coase 1937.
65. Интересные исследования по этому вопросу см. у Baily 1974 and Azariadis 1975.
66. Schumpeter 1942.
67. Hsieh and Klenow 2009.
68. Baicker, Cutler, and Song 2010.
69. Bergoing, Loayza, and Repetto 2004.
70. Интересный пример перехода в официальный сектор, позволяющего как усилить охрану окружающей среды, так и повысить доходы, дал в недавнем прошлом опыт Перу. В последние годы в связи с ростом цен на золото здесь наблюдался резкий рост числа неофициальных рудников. Такие неофициальные рудники, игнорирующие действующие нормы, стали причиной значительного обезлесения. Ртуть, используемая в процессе добычи, отравляла реки и воздух, угрожала здоровью людей. После того, как неофициальные золотодобытчики появились на территории одной из золоторудных концессий компании «Подероса Майнинг» в регионе Ла-Либертад, компания применила инновационный подход к решению этой проблемы. Она начала предоставлять таким старателям официальный статус, подписывая с ними договоры, позволяющие продолжать разработку под ее руководством. Эти договоры, предусматривающие соблюдение международных стандартов качества в сфере охраны окружающей среды, позволили повысить доходы мелких старателей и снизили ущерб, причиняемый обезлесением и ртутным загрязнением. UNEP 2012.
71. World Bank 2012d; Loayza and Rigolini 2011.
72. Calderón and Fuentes 2012.
73. Caballero and others 2013.
74. Miller 1986.
75. Diamond and Dybvig 1983.
76. Laeven and Valencia 2012.
77. Han and Melecky 2013 для ДМР-2014; Cull, Demirgüç-Kunt, and Lyman 2012.
78. Brix and McKee 2010.
79. Gupta 2013.
80. World Bank 2012a.
81. Различия между традиционной системой микропруденциального регулирования и подходом, основанным на макропруденциальном регулировании, анализируются в работе Borio 2003.
82. Maimbo and Melecky 2013 для ДМР-2014.
83. Barro 2009.
84. Hnatkova and Loayza 2005.
85. Easterly and Servén 2003.
86. Prasad and Gerecke 2010.
87. Education International 2009.
88. Svensson 2012; Bruno and Shin 2013.
89. Edwards and Levy Yeyati 2005.
90. Ramcharan 2007.
91. Edwards 2004; Lane and Milesi-Ferretti 2012; Ghosh, Qureshi, and Tsangarides 2013.
92. Kaminsky, Reinhart and Végh 2005.
93. Parker 2011.
94. Обзоры исследований по развивающимся странам см. у Kraay 2012 и у Ilzetzki and Vegh 2008, а обзоры исследований по развитым странам – у Barro and de Rugy 2013 и у Ramey 2011.
95. Laeven and Valencia 2012.
96. DFID 2005; OECD 2011a, 2012; World Bank 2011.
97. OECD 2012.
98. DFID 2005.
99. См. “Resilience Stories” на веб-сайте Sendai Dialogue: <https://www.gfdrr.org/node/1308>.
100. Larrimore and Sharkey 2013.
101. Не все риски, выходящие за пределы национальных границ, носят действительно глобальный характер. Некоторые риски, например, вооруженный конфликт между соседними странами или споры из-за природных ресурсов, могут затронуть лишь несколько стран. Управлять такими рисками уместнее региональным институтам, и эффективность такого управления может быть выше.
102. Jonas 2013 для ДМР-2014.
103. Mahul and Cummins 2009.
104. World Bank and United Nations 2010.
105. Royal Society 2009.
106. OECD 2011b.
107. Graham and Wiener 1995; World Economic Forum 2007.
108. World Economic Forum 2007.
109. OECD 2009.
110. Damar 2007; Ersel and Ozatay 2008.
111. Fiszbein and Schady 2009; Alderman and Yemtsov 2012.
112. Quoted in Eric Klinenberg, “Adaptation: How Can Cities be ‘Climate-proofed?’” *The New Yorker*, January 7, 2013, 33.

Библиография

- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Random House.
- Alderman, Harold, and Ruslan Yemtsov. 2012. "Productive Role of Safety Nets." Social Protection and Labor Discussion Paper 1203, World Bank, Washington, DC.
- Aldrich, Daniel P. 2011. "The Power of People: Social Capital's Role in Recovery from the 1995 Kobe Earthquake." *Natural Hazards* 56: 595–611.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243–84.
- Allais, Maurice. 1953. "Le Comportement de l'Homme Rationnel devant le Risque: Critique des Postulats et Axiomes de l'Ecole Americaine." *Econometrica* 21 (4): 503–46.
- Alwang, Jeffrey, Paul B. Siegel, and Steen L. Jørgensen. 2001. "Vulnerability: A View from Different Disciplines." Social Protection Discussion Paper 0115, World Bank, Washington, DC.
- Azariadis, Costas. 1975. "Implicit Contracts and Underemployment Equilibria." *Journal of Political Economy* 83 (6): 1183–202.
- Baicker, Katherine, David Cutler, and Zirui Song. 2010. "Workplace Wellness Programs Can Generate Savings." *Health Affairs* 29 (2): 304–11.
- Baily, Martin N. 1974. "Wages and Employment under Uncertain Demand." *Review of Economic Studies* 41 (1): 37–50.
- Barrett, Christopher B. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." In *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 2B, edited by Bruce L. Gardner and Gordon C. Rausser, 2103–90. Amsterdam: Elsevier Science.
- Barro, Robert J. 2009. "Rare Disasters, Asset Prices, and Welfare Costs." *American Economic Review* 99 (1): 243–64.
- Barro, Robert J., and Veronique de Rugy. 2013. "Defense Spending and the Economy." Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA.
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 2010. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010." Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Barro, Robert J., and Jose F. Ursúa. 2012. "Rare Macroeconomic Disasters." *Annual Review of Economics* 4 (1): 83–109.
- Baulch, Bob. 2011. *Why Poverty Persists: Poverty Dynamics in Asia and Africa*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Becker, Gary S. 1993. *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bergoing, Raphael, Norman Loayza, and Andrea Repetto. 2004. "Slow Recoveries." *Journal of Development Economics* 75 (2): 473–506.
- Bernoulli, Daniel. 1738. "Specimen Theoriae Novae de Mensura Sortis." *Commentarii Academiae Scientiarum Imperialis Petropolitanae* 5: 175–92. Translated in 1954 in "Exposition of a New Theory of the Measurement of Risk." *Econometrica* 22 (1): 23–36.
- BIS (Bank for International Settlements). Consolidated Banking Statistics (database). BIS, Basel, <http://www.bis.org/statistics/consstats.htm>.
- Bjorkman, Martina, and Jakob Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735–69.
- Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision-Making." *Journal of Political Economy* 56 (1): 23–34.
- Bodie, Zvi, Alex Kane, and Alan J. Marcus. 2011. *Investments*. 9th ed. New York: McGraw-Hill.
- Borio, Claudio. 2003. "Towards a Macroprudential Framework for Financial Supervision and Regulation." *CESifo Economics Studies* 49 (2): 181–215.
- Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 2002. "The Inheritance of Inequality." *Journal of Economic Perspectives* 16 (3): 3–30.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.
- Bruno, Michael, and William Easterly. 1998. "Inflation Crises and Long-Run Growth." *Journal of Monetary Economics* 41 (1): 3–26.
- Bruno, Valentina, and Hyun Song Shin. 2013. "Assessing Macroprudential Policies: Case of Korea." Working Paper 19084, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buvinić, Mayra, and Andrew R. Morrison. 2000. "Living in a More Violent World." *Foreign Policy* (118): 58–72.
- Caballero, Ricardo J., Kevin N. Cowan, Eduardo M. R. A. Engel, and Alejandro Micco. 2013. "Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility." *Journal of Development Economics* 101: 92–104.
- Calderón, César, and J. Rodrigo Fuentes. 2012. "Removing the Constraints for Growth: Some Guidelines." *Journal of Policy Modeling* 34 (6): 948–70.
- Calmfors, Lars, and Simon Wren-Lewis. 2011. "What Should Fiscal Councils Do?" *Economic Policy* 26 (68): 649–95.
- Carter, Michael R., Peter D. Little, Tewodaj Mogues, and Workneh Negatu. 2007. "Poverty Traps and Natural Disasters in Ethiopia and Honduras." *World Development* 35 (5): 835–56.
- Čihák, Martin, Sónia Muñoz, Shakira Teh Sharifuddin, and Kalin Tintchev. 2012. "Financial Stability Reports: What Are They Good For?" Working Paper 12/1, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4 (16): 386–405.
- Cole, Shawn, Xavier Giné, and James Vickery. 2013. "How Does Risk Management Influence Production Decisions? Evidence from a Field Experiment." Working Paper 13-080, Harvard Business School, Boston, MA.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95–S120.
- Cull, Robert, Asli Demirgüç-Kunt, and Timothy Lyman. 2012. "Financial Inclusion and Stability: What Does Research Show?" Brief 71305, Consultative Group to Assist the Poor, Washington, DC.
- Damar, H. Evren. 2007. "Does Post-Crisis Restructuring Decrease the Availability of Banking Services? The Case of Turkey." *Journal of Banking & Finance* 31 (9): 2886–905.
- Dasgupta, Susmita, Benoit Laplante, Hua Wang, and David Wheeler. 2002. "Confronting the Environmental Kuznets Curve." *Journal of Economic Perspectives* 16 (1): 147–68.
- Debrun, Xavier, David Hauner, and Manmohan S. Kumar. 2009. "Independent Fiscal Agencies." *Journal of Economic Surveys* 23 (1): 44–81.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Leora F. Klapper. 2012. "Measuring Financial Inclusion: The Global Findex Database." Policy Research Working Paper 6025, World Bank, Washington, DC.
- Dercon, Stefan, and Luc J. Christiaensen. 2011. "Consumption Risk, Technology Adoption and Poverty Traps: Evidence from Ethiopia." *Journal of Development Economics* 96 (2): 159–73.

- Dercon, Stefan, John Hoddinott, and Tassew Woldehanna. 2005. "Shocks and Consumption in 15 Ethiopian Villages, 1999–2004." *Journal of African Economies* 14 (4): 559–85.
- Dethier, Jean-Jacques, Maximilian Hirn, and Stéphane Straub. 2011. "Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data." *World Bank Research Observer* 26 (2): 258–309.
- Devarajan, Shantayann, Stuti Khemani, and Michael Walton. 2011. "Civil Society, Public Action and Accountability in Africa." Policy Research Working Paper 5733. World Bank, Washington, DC.
- De Weerd, Joachim. 2001. "Community Organizations in Rural Tanzania: A Case Study of the Community of Nyakatoke, Bukoba Rural District." Economic Development Initiatives, Bukoba.
- De Weerd, Joachim, and Kalle Hirvonen. 2013. "Risk Sharing and Internal Migration." Policy Research Working Paper 6429, World Bank, Washington, DC.
- DFID (Department for International Development, United Kingdom). 2005. "Why We Need to Work More Effectively in Fragile States." DFID, London.
- Diamond, Douglas W., and Philip H. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity." *Journal of Political Economy* 91 (3): 401–19.
- Didier, Tatiana, Constantino Hevia, and Sergio L. Schmukler. 2012. "How Resilient and Countercyclical Were Emerging Economies during the Global Financial Crisis?" *Journal of International Money and Finance* 31 (8): 2052–77.
- Duflo, Esther. 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa." *World Bank Economic Review* 17 (1): 1–25.
- Easterly, William R., and Luis Servén. 2003. *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Economist. 2013. "Gizmos That Track Driving Habits Are Changing the Face of Car Insurance." February 23.
- Education International. 2009. "Education and the Global Economic Crisis: Summary of Results of the Follow-up Survey." Education International, Brussels.
- Edwards, Sebastian. 2004. "Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops." *IMF Staff Papers* 51 (Special Issue): 1–49.
- Edwards, Sebastian, and Eduardo Levy Yeyati. 2005. "Flexible Exchange Rates as Shock Absorbers." *European Economic Review* 49 (8): 2079–105.
- Ehrlich, Isaac, and Gary S. Becker. 1972. "Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection." *Journal of Political Economy* 80 (4): 623–48.
- Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin. 2010. "The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?" *Journal of Economic History* 70 (4): 871–97.
- Ersel, Hasan, and Fatih Ozatay. 2008. "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Turkey." *Emerging Markets Finance and Trade* 44 (6): 38–51.
- Fafchamps, Marcel. 2011. "Risk Sharing between Households." In *Handbook of Social Economics*, vol. 1B, edited by Jess Behabib, Alberto Bisin, and Matthew O. Jackson, 1255–79. San Diego: Elsevier.
- Falkner, Robert, Hannes Stephan, and John Vogler. 2010. "International Climate Policy after Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach." *Global Policy* 1 (3): 252–62.
- FEMA (Federal Emergency Management Agency, United States). 2010. "Local Official Survey Findings on Flood Risk." FEMA, Washington, DC.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo, and Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: World Bank.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Foa, Roberto. 2013. "Household Risk Preparation Indices—Construction and Diagnostics." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Frankel, Jeffrey A., Carlos A. Végh, and Guillermo Vuletin. 2013. "On Graduation from Fiscal Procyclicality." *Journal of Development Economics* 100 (1): 32–47.
- Gertler, Paul, and Jonathan Gruber. 2002. "Insuring Consumption against Illness." *American Economic Review* 92 (1): 51–70.
- Ghosh, Atish R., Mahvash S. Qureshi, and Charalambos G. Tsangarides. 2013. "Is the Exchange Rate Regime Really Irrelevant for External Adjustment?" *Economics Letters* 118 (1): 104–109.
- Gill, Indermit S., and Nadeem Ilahi. 2000. "Economic Insecurity, Individual Behavior and Social Policy." Working Paper 31522, World Bank, Washington, DC.
- Goldin, Ian. 2013. *Divided Nations: Why Global Governance Is Failing and What We Can Do about It*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Gourinchas, Pierre-Olivier, and Maurice Obstfeld. 2012. "Stories of the Twentieth Century for the Twenty-First." *American Economic Journal: Macroeconomics* 4 (1): 226–65.
- Graham, John D., and Jonathan B. Wiener. 1995. *Risk versus Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gupta, Sunil. 2013. "The Mobile Banking and Payment Revolution." *European Financial Review* (February–March): 3–6.
- Hale, Thomas. 2011. "A Climate Coalition of the Willing." *Washington Quarterly* 34 (1): 89–101.
- Hallegatte, Stéphane. 2012a. "A Cost Effective Solution to Reduce Disaster Losses in Developing Countries: Hydro-Meteorological Services, Early Warning, and Evacuation." Policy Research Working Paper 6058, World Bank, Washington, DC.
- . 2012b. "An Exploration of the Link between Development, Economic Growth, and Natural Risk." Policy Research Working Paper 6216, World Bank, Washington, DC.
- Hallegatte, Stéphane, Ankur Shah, Robert Lempert, Casey Brown, and Stuart Gill. 2012. "Investment Decision Making under Deep Uncertainty: Application to Climate Change." Policy Research Working Paper 6193, World Bank, Washington, DC.
- Han, Rui, and Martin Melecky. 2013. "Financial Inclusion for Stability: Access to Deposits and Deposit Growth in the 2008 Crisis." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Heltberg, Rasmus, Paul B. Siegel, and Steen L. Jørgensen. 2009. "Addressing Human Vulnerability to Climate Change: Toward a 'No-Regrets' Approach." *Global Environmental Change* 19 (1): 89–99.
- Hnatkovska, Viktoria, and Norman Loayza. 2005. "Volatility and Growth." In *Managing Economic Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*, edited by Joshua Aizenman and Brian Pinto, 65–100. New York: Cambridge University Press.
- Hoddinott, John, Mark Rosegrant, and Maximo Torero. 2012. "Investments to Reduce Hunger and Undernutrition." Paper prepared for the 2012 Global Copenhagen Consensus.
- Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." *International Tax and Public Finance* 8 (4): 529–56.

- Holzmann, Robert, David A. Robalino, and Noriyuki Takayama. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: World Bank.
- Hsieh, Chang-Tai, and Peter J. Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403–48.
- Hurwicz, Leonid. 1960. "Optimality and Informational Efficiency in Resource Allocation Processes." In *Mathematical Methods in the Social Sciences*, edited by Kenneth J. Arrow, Samuel Karlin and Patrick Suppes, 27–46. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ILO (International Labour Organization). 2009. *The Informal Economy in Africa: Promoting Transition to Formality: Challenges and Strategies*. Geneva: ILO.
- Ilzetzki, Ethan, and Carlos A. Végh. 2008. "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries: Truth or Fiction?" Working Paper 14191, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- IMF (International Monetary Fund). 2013. "Fiscal Adjustment in an Uncertain World." *Fiscal Monitor*, October, IMF, Washington, DC.
- Jonas, Olga. 2013. "Pandemic Risk." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47 (2): 263–91.
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart, and Carlos A. Végh. 2005. "When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies." In *NBER Macroeconomics Annual 2004*, edited by Mark Gertler and Kenneth Rogoff, 11–82. Cambridge, MA: MIT Press.
- Karlan, Dean, Robert Darko Osei, Isaac Osei-Akoto, and Christopher Udry. 2012. "Agricultural Decisions after Relaxing Credit and Risk Constraints." Working Paper 18463, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." Policy Research Working Paper 5430, World Bank, Washington, DC.
- Kehoe, Timothy J., and Edward C. Prescott. 2007. *Great Depressions of the Twentieth Century*. Minneapolis: Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Khokhar, Tariq. 2013. "Leveraging New Technology for Data-Driven Risk Mitigation and Management: Selected Examples and Summaries." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Knight, Frank. 1921. *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kraay, Aart. 2012. "How Large Is the Government Spending Multiplier? Evidence from Lending by Official Creditors." *Quarterly Journal of Economics* 127 (2): 829–87.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45 (1): 1–28.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy* 106 (6): 1113–55.
- La Porta, Rafael, and Andrei Shleifer. 2008. "The Unofficial Economy and Economic Development." *Brookings Papers on Economic Activity* 39 (2): 275–363.
- Laeven, Luc, and Fabian Valencia. 2012. "Systemic Banking Crises Database, an Update." Working Paper WP/12/163, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lane, Philip R., and Gian-Maria Milesi-Ferretti. 2012. "External Adjustment and the Global Crisis." *Journal of International Economics* 88 (2): 252–65.
- Larrimore, J. T., and Brielle Sharkey. 2013. "Haiti Continues to Struggle Three Years after the Earthquake." Council on Hemispheric Affairs, January 18, <http://www.coha.org/haiti-continues-to-struggle-three-years-after-the-earthquake/>.
- Levy, Santiago, and Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 193–218.
- Loayza, Norman, and Jamele Rigolini. 2011. "Informal Employment: Safety Net or Growth Engine?" *World Development* 39 (9): 1503–15.
- Lundberg, Shelly J., Robert A. Pollak, and Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32 (3): 463–80.
- Macours, Karen, Norbert Schady, and Renos Vakis. 2008. "Cash Transfers, Behavioral Changes, and Cognitive Development in Early Childhood Evidence from a Randomized Experiment." Policy Research Working Paper 4759, World Bank, Washington, DC.
- Mahul, Olivier, and J. David Cummins. 2009. *Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention*. Washington, DC: World Bank.
- Maimbo, Samuel, and Martin Melecky. 2013. "Financial Policy Formulation: Addressing the Tradeoff between Development and Stability." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Martin, Will, and Kym Anderson. 2012. "Export Restrictions and Price Insulation during Commodity Price Booms." *American Journal of Agricultural Economics* 94 (2): 422–27.
- Maskin, Eric S. 1999. "Nash Equilibrium and Welfare Optimality." *Review of Economic Studies* 66 (1): 23–38.
- Miller, Merton H. 1986. "Financial Innovation: The Last Twenty Years and the Next." *Journal of Financial and Quantitative Analysis* 21 (4): 459–71.
- Muermann, Alexander, and Howard Kunreuther. 2008. "Self-Protection and Insurance with Interdependencies." *Journal of Risk and Uncertainty* 36 (2): 103–23.
- Myerson, Roger B. 1979. "Incentive Compatibility and the Bargaining Problem." *Econometrica* 47 (1): 61–73.
- Narayan, Deepa, Lant Pritchett, and Soumya Kapoor. 2009. *Moving Out of Poverty: Success from the Bottom Up*, vol. 2. Washington, DC: World Bank.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2009. "Innovation in Country Risk Management." Studies in Risk Management, OECD, Paris.
- . 2011a. *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The Price of Success?* Paris: OECD.
- . 2011b. "A New Deal for Engagement in Fragile States." Paper prepared for the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding organized by OECD, November 29–December 1.
- . 2012. *Fragile States 2013. Resource Flows and Trends in a Shifting World*. Paris: OECD.
- Olson, Mancur, Jr. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oviedo, Ana María, and Harry Moroz. 2013. "The Impacts of Risk." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Packard, Truman G. 2002. "Pooling, Savings, and Prevention: Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile." Policy Research Working Paper 2849, World Bank, Washington, DC.
- Pagés-Serra, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Pandey, Priyanka, Ashwini R. Sehgal, Michelle Riboud, David Levine, and Madhav Goyal. 2007. "Informing Resource-Poor Populations and the Delivery of Entitled Health and Social

- Services in Rural India." *Journal of the American Medical Association* 298 (16): 1867–75.
- Parker, Jonathan A. 2011. "On Measuring the Effects of Fiscal Policy in Recessions." *Journal of Economic Literature* 49 (3): 703–18.
- Paul, Bimal Kanti. 2009. "Why Relatively Fewer People Died? The Case of Bangladesh's Cyclone Sidr." *Natural Hazards* 50 (2): 289–304.
- Paulson, Anna L. 2000. "Insurance Motives for Migration: Evidence from Thailand." Unpublished manuscript, Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University, Evanston, IL.
- Paxson, Christina, and Norbert Schady. 2007. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador." Policy Research Working Paper 4226, World Bank, Washington, DC.
- Prasad, Naren, and Megan Gerecke. 2010. "Social Policy in Times of Crisis." *Global Social Policy* 10 (2): 218–47.
- Premand, Patrick. 2013. "From Risk Coping to Risk Management: Productive Safety Nets in Africa." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- Putnam, Robert D. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *American Prospect* 4 (13): 35–42.
- Ramcharan, Rodney. 2007. "Does the Exchange Rate Regime Matter for Real Shocks? Evidence from Windstorms and Earthquakes." *Journal of International Economics* 73 (1): 31–47.
- Ramey, Valerie A. 2011. "Can Government Purchase Stimulate the Economy?" *Journal of Economic Literature* 49 (3): 673–85.
- Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson. 2005. "Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda." *Journal of the European Economic Association* 3 (2–3): 259–67.
- Ribe, Helena, David A. Robalino, and Ian Walker. 2012. *From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank.
- Royal Society. 2009. "Geoengineering the Climate: Science, Governance and Uncertainty." Royal Society, London.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007." Policy Research Working Paper 5356, World Bank, Washington, DC.
- Schularick, Moritz, and Alan M. Taylor. 2012. "Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008." *American Economic Review* 102 (2): 1029–61.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Speer, Johanna. 2012. "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" *World Development* 40 (12): 2379–98.
- Svensson, Lars E. O. 2012. "Comment on Michael Woodford, Inflation Targeting and Financial Stability." *Sveriges Riksbank Economic Review* 2012 (1): 33–38.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 25 (4): 635–64.
- Thoresen, Stian H., and Angela Fielding. 2011. "Universal Health Care in Thailand: Concerns among the Health Care Workforce." *Health Policy* 99 (1): 17–22.
- Tornell, Aarón, and Andrés Velasco. 1992. "The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why Does Capital Flow from Poor to Rich Countries?" *Journal of Political Economy*, 100 (6): 1208–31.
- UNEP (United Nations Environment Programme). 2007. "A Success in the Making: The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer." UNEP, Nairobi.
- . 2012. "Analysis of Formalization Approaches in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Sector Based on Experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda: Peru Case Study." UNEP, Nairobi.
- Université Catholique de Louvain. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, <http://www.emdat.be>.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Homicide Statistics (database). UNODC, Vienna, <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>.
- von Neumann, John, and Oscar Morgenstern. 1944. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wethli, Kyla. 2013. "Benefit-Cost Analysis for Risk Management: Summary of Selected Examples." Background paper for the *World Development Report 2014*.
- WHO (World Health Organization). 2013. *World Health Statistics 2013*. Geneva: WHO.
- World Bank. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2012a. "Financial Inclusion Strategies Reference Framework." Prepared for the G20 Mexico Presidency. World Bank, Washington, DC.
- . 2012b. *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2012c. "Resilience, Equity, and Opportunity." The World Bank 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy, World Bank, Washington, DC.
- . 2012d. *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.
- . 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank.
- . Global Index (database). World Bank, Washington, DC, http://data.worldbank.org/data-catalog/financial_inclusion.
- . Pensions (database). World Bank, Washington, DC, <http://www.worldbank.org/pensions>.
- . PovcalNet (database). World Bank, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm>.
- . World Development Indicators (database). World Bank, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- World Bank and United Nations. 2010. *Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum. 2007. *Global Risks 2007: A Global Risk Network Report*. Geneva: World Economic Forum.
- . 2012. *The Global Competitiveness Report 2012–2013*. Geneva: World Economic Forum.
- World Tourism Organization. Yearbook of Tourism Statistics (database). World Tourism Organization, Madrid, <http://statistics.unwto.org/en/content/yearbook-tourism-statistics>.
- Xu, Ke, David B. Evans, Kei Kawabata, Riadh Zeramdini, Jan Klavus, and Christopher J. L. Murray. 2003. "Household Catastrophic Health Expenditure: A Multicountry Analysis." *Lancet* 362 (9378): 111–17.
- Yang, Dean, and Hwajung Choi. 2007. "Are Remittances Insurance? Evidence from Rainfall Shocks in the Philippines." *World Bank Economic Review* 21 (2): 219–48.

Содержание Доклада о мировом развитии 2014

Предисловие

Выражение признательности

Обзор **Риски и возможности: управление рисками может быть мощным инструментом развития**

Часть 1 **Основы управления рисками**

Глава 1 **Управление рисками может быть мощным инструментом развития**

Врезка 1 Подготовка к неожиданностям: интегрированный подход к управлению риском стихийных бедствий на Филиппинах и в Колумбии

Врезка 2 **За рамками идеала: препятствия к управлению рисками и пути их преодоления**

Врезка 2 Поддержание уровня потребления продовольствия бедными слоями населения: значение программ социальной защиты в Эфиопии и Сальвадоре

Часть 2 **Роль ключевых социальных структур**

Глава 3 **Домохозяйства – первая линия поддержки при противостоянии рискам и использовании возможностей**

Врезка 3 Переход ко всеобщему медицинскому страхованию в Турции и Кыргызской Республике

Глава 4 **Сплоченные общины обеспечивают устойчивость**

Врезка 4 Если уголовного судопроизводства недостаточно: комплексные методы профилактики городской преступности и насилия в Бразилии и Южной Африке

Глава 5 **Повышение устойчивости и благосостояния усилиями динамичного сектора предприятий**

Врезка 5 К повышению гибкости рынка труда: тернистый путь Индии

Глава 6 **Роль финансовой системы в управлении рисками: чем больше финансовых инструментов, тем меньше финансовых кризисов**

Врезка 6 Повышение устойчивости к глобальным экономическим шокам в Чешской Республике, Перу и Кении

Глава 7 Управление макроэкономическими рисками: создание более прочных институтов для получения более весомых программных результатов

Врезка 7 Болезни без границ: управление риском пандемий

Глава 8 Роль международного сообщества: если риски превосходят потенциал отдельных стран

В центре внимания – реформирование политики Интеграция вопросов управления рисками в программу развития: Некоторые институциональные реформы

Приложения

Список сокращений и пояснения к данным

Информационные документы

Выборочные показатели

Указатель

Four easy ways to order

ONLINE:
www.worldbank.org/publications

FAX:
+1-703-661-1501

PHONE:
+1-703-661-1580 or
1-800-645-7247

MAIL:
P.O. Box 960
Herndon, VA 20172-0960, USA

Download at openknowledge.worldbank.org eBook available through Amazon, Apple, and other online retailers

World Development Report 2014 Risk and Opportunity—Managing Risk for Development	PRICE	QTY	TOTAL
Paperback: (ISBN: 978-0-8213-9903-3) SKU 19903	US\$35.00		
Hardcover: (ISBN: 978-0-8213-9964-4) SKU 19964	US\$60.00		
Prices vary by country as World Bank Publications offers geographical discounts on its titles. Please visit publications.worldbank.org/discounts		Subtotal	
Within the US (prepaid orders): \$8 per order + \$1 per item.		Geographic discount*	
Outside of the US:		Shipping and Handling**	
• Nontrackable airmail delivery (US\$7 per order + US\$6 per item). Delivery time: 4-6 weeks			
• Trackable couriered airmail delivery (US\$20 per order + US\$8 per item). Delivery time: 2 weeks.		Total US\$	

MAILING ADDRESS

Name _____

Organization _____

Address _____

City _____

State _____ Zip _____

Country _____

Phone _____

Fax _____

Email _____

METHOD OF PAYMENT

Charge my

Visa Mastercard American Express

Credit card number _____

Expiration date _____

Name _____

Signature _____

Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank

Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms
<http://publications.worldbank.org/booksellers>

THANK YOU FOR YOUR ORDER!



WORLD BANK
PUBLICATIONS

Knowledge for Development

ЭКО-АУДИТ

Заявление об экологической чистоте издания

Всемирный банк считает своим долгом заботиться о сохранении лесов и природных ресурсов, находящихся под угрозой исчезновения. Информационно-издательским отделом было принято решение опубликовать английский оригинал и переводы *обзора Доклада о мировом развитии «Риски и возможности – управление риском в интересах развития»* на бумаге из переработанного сырья, на 50 процентов состоящей из целлюлозы, полученной с помощью лесосберегающих технологий, в соответствии с рекомендованными стандартами использования бумаги, установленными Инициативой «Зеленая пресса» – некоммерческой организацией, которая поощряет использование издателями целлюлозы, полученной с помощью лесосберегающих технологий. С дополнительной информацией можно ознакомиться на сайте www.greenpressinitiative.org.

Благодаря этому:

- спасено от вырубki 37 деревьев
- сэкономлено 17 млн британских тепловых единиц энергии
- предотвращены: выброс в атмосферу 1 422 фунтов парниковых газов
- сброс 64 337 галлонов сточных вод
- сброс 516 фунтов твердых отходов



За последние 25 лет в мире произошли беспрецедентные перемены, которые во многих случаях носили прогрессивный характер. Многие страны на всех континентах встали на путь международной интеграции, экономических реформ, технологической модернизации и демократизации общества. В результате экономика стран, десятилетиями находившихся в состоянии застоя, растёт, люди, чьи семьи терпели лишения на протяжении жизни многих поколений, избавляются от бедности и сотни миллионов человек пользуются преимуществами повышения уровня жизни и международного обмена достижениями науки и культуры.

Происходящие в мире перемены сопровождаются появлением множества новых возможностей. При этом, однако, возникают старые и новые факторы риска – от возможности потери работы или заболевания до угрозы социальных потрясений или загрязнения окружающей среды. Если игнорировать эти факторы риска, они могут перерасти в кризисы, способные свести на нет достигнутые ценой немалых усилий успехи и поставить под угрозу социально-экономические реформы, благодаря которым были достигнуты эти успехи.

В *«Докладе о мировом развитии 2014 (ДМР-2014) – Риски и возможности: Управление рисками в интересах развития»* подчеркивается: решение заключается не в том, чтобы отвергать перемены во избежание риска, а в том, чтобы готовиться к возможностям и рискам, которые несут с собой перемены. Ответственное и эффективное управление рисками может обеспечить безопасность и стать движущей силой прогресса для народов развивающихся стран и всего мира.

Хотя усилия, инициатива и ответственность каждого человека крайне важны для управления рисками, его успех будет ограниченным при отсутствии благоприятной социальной среды – особенно если речь идет о крупных или системных рисках. Авторы *ДМР-2014* утверждают, что люди могут успешно противостоять рискам, справиться с которыми в одиночку они не в состоянии, осуществляя совместное с другими управление рисками. Для этого можно использовать естественные социальные и экономические структуры, позволяющие преодолеть препятствия, встающие перед отдельными людьми и группами, в том числе дефицит ресурсов и информации, ошибки в суждениях и действиях, отсутствие рынков и общественных благ, социальные экзогенные факторы и социальную изоляцию. Эти структуры – от домохозяйства и общины до государства и международного сообщества – способны оказывать поддержку принимаемым людьми мерам по управлению рисками разными, но при этом дополняющими друг друга способами.

В центре внимания Доклада находятся некоторые из наиболее злободневных вопросов, которыми задаются разработчики политики. Какую роль следует играть государству в оказании людям помощи в управлении рисками? В каких случаях в рамках этой роли следует предпринимать прямые действия, а в каких – создавать благоприятную среду? Как правительства могут повысить качество своего управления рисками, и что произойдет, если они потерпят неудачу, или если им недостаёт потенциала, как это происходит во многих нестабильных и затронутых конфликтами странах? С помощью каких механизмов можно интегрировать вопросы управления рисками в программу развития? И как можно решить проблему неспособности наладить совместные действия по управлению системными рисками, особенно с необратимыми последствиями? В *ДМР-2014* содержатся выводы и рекомендации, призванные помочь разработчикам политики найти ответы на эти непростые вопросы. Доклад мог бы помочь определить характер диалога, операционной деятельности и вклада в общее дело всех основных участников процесса развития – от гражданского общества и национальных правительств до сообщества доноров и международных организаций, занимающихся вопросами развития.

