

## Риски и возможности

### Управление рисками в интересах развития

#### ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

##### 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. В странах отмечается экономический рост, люди избавляются от бедности, и сотни миллионов человек пользуются плодами 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 риски – от возможности потери работы, преступности и заболевания до угрозы финансовой нестабильности, социальных потрясений

и 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. Последствия ненадлежащего управления рисками способны разрушать человеческие жизни, уничтожать активы, подрывать доверие и социальную стабильность. И зачастую тяжелее всего приходится бедным.

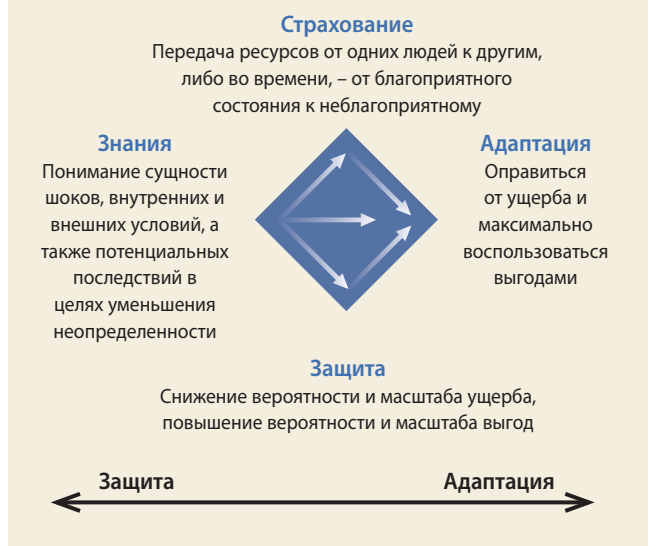
В Докладе о мировом развитии (ДМР) 2014 утверждается, что решение заключается не в том, чтобы отвергать перемены во избежание риска, а в том, чтобы готовиться к использованию возможностей и противодействию рискам, которые несут с собой перемены. Ответственное и эффективное управление рисками позволяет спасать человеческие жизни,

#### ВСТАВКА 1 Пять важнейших выводов ДМР-2014 относительно процесса управления рисками

1. Идти на риск необходимо, чтобы использовать открывающиеся возможности в целях развития. Не исключено, что риск бездействия окажется наилучшим вариантом.
2. Чтобы успешно противодействовать риску, действительно необходимо перейти от незапланированных чрезвычайных мер реагирования на возникающие кризисы к упреждающему, систематическому и интегрированному подходу к управлению рисками.
3. Недостаточно только выявлять риски: необходимо также выявлять и ранжировать по степени приоритетности компромиссные решения и препятствия к управлению рисками, и решать эти проблемы 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.



**ДИАГРАММА 1** Взаимосвязь компонентов управления рисками



предотвращать экономические потери и регресс в области развития, открывать новые возможности. Оно способно обеспечить безопасность и стать движущей силой прогресса для народов развивающихся стран и всего мира (вставка 1).

### Что включает в себя эффективное управление рисками?

Управление рисками – это процесс противодействия рискам, подготовки к ним и адаптации к их последствиям. Он ставит перед собой две цели: обеспечение устойчивости, то есть, способности людей, обществ и стран восстанавливаться после негативных шоков, и обеспечение благосостояния за счет успешного использования эффекта «позитивных шоков», предоставляющих возможности для развития. Подготовка к риску сочетает меры по трем направлениям, которые можно принять заблаговременно: накопить знания, создать защиту и заручиться страховкой. Как только риск (или возможность) проявляется, люди принимают меры к тому, чтобы адаптироваться к этому событию. Надлежащая стратегия управления рисками включает все эти четыре компонента, которые взаимодействуют между собой и усиливают друг друга (диаграмма 1). Например, более глубокие знания могут помочь более эффективному распределению ресурсов между страхованием и защитой. Аналогичным образом, более надежные страхование и защита могут облегчить и удешевить адаптацию.

### Выгоды подготовки к риску перевешивают затраты

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? Факты свидетельствуют о том, что выгоды могут перевешивать затраты, подчас многократно. Например, выгода от программы предоставления минеральных добавок, призванных сократить недоедание и уменьшить связанные с ним риски для здоровья, способна как минимум в 15 раз превысить затраты на ее реализацию.

Кроме того, для управления рисками необходимо оценивать различные виды рисков и относительную необходимость обеспечения готовности к каждому из них. Учитывая ограниченность ресурсов, необходимо определять приоритеты и делать выбор, и этого не избежать. К примеру, 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.

Необходимо анализировать не только альтернативы, но и факторы синергии. Беспроигрышные решения могут снижать риск (возможный ущерб) и увеличивать возможные выгоды. Классические примеры – это инвестиции в питание и медицинскую профилактику, улучшение делового климата, дисциплинированная денежно-кредитная и налогово-бюджетная политика. Такие факторы синергии существуют во многих областях, и им следует придавать особое значение – что, впрочем, не означает, что они не сопряжены с затратами и всегда легко реализуемы.

### Люди и страны сталкиваются с трудностями в процессе управления рисками

Если управление рисками может оказывать положительное влияние и быть рентабельным, то почему люди и страны не управляют рисками более эффективно? Ответ на этот вопрос зависит от конкретных обстоятельств, но он всегда связан 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

## **ВСТАВКА 2** Несколько фактов о риске и управлении рисками в мире

*Несмотря на некоторые достижения, многие люди по-прежнему уязвимы:*

- Более 20 процентов населения развивающихся стран живет менее чем на 1,25 долл. США в день, а почти 75 процентов – менее чем на 4,00 долл. США.
- 70 процентов населения развивающихся стран не пользуется формальными финансовыми инструментами.
- Свыше 70 процентов рабочей силы в странах Южной Азии и Африки к югу от Сахары составляют самостоятельно занятые лица, не пользующиеся преимуществами распределения риска в рамках фирм.
- В 2010 году на нестабильные и затронутые конфликтами страны приходилось 15 процентов мирового населения и около одной трети всех людей, живущих в крайней бедности.

*Ненадлежащее управление рисками ведет к кризисам:*

- В Африке из-за засухи умирает больше людей, чем в результате любого иного стихийного бедствия, в то время как в развитых странах за последние сорок лет фактически не было ни одного случая смерти из-за засухи.
- В странах с низким уровнем дохода смертность от болезней и травм у детей в возрасте до пяти лет почти в двадцать раз выше, чем в странах с высоким уровнем дохода.
- В период с 1970 по 2011 год в 116 странах произошло 147 банковских кризисов: на формирующихся рынках совокупное

сокращение производства в течение первых трех лет кризиса составляло, в среднем, 26 процентов.

- В 2011-2012 годах голод в Сомали унес 258 000 жизней, хотя предупреждения об этом бедствии неоднократно поступали на протяжении предыдущих 11 месяцев; стремясь избежать политического риска и риска в области безопасности, сообщество доноров упустило возможность вмешательства на раннем этапе.

*Эффективное управление рисками может повысить устойчивость к негативным шокам и создавать возможности для выгодного использования позитивных шоков:*

- В период 1990-2010 годов доля населения стран с низким и средним уровнем дохода, имеющего доступ к усовершенствованным объектам санитарии, выросла с 36 до 56 процентов; в то же время, показатель иммунизации от кори вырос вдвое. Младенческая и материнская смертность уменьшилась более чем на 40 процентов.
- Благодаря страхованию по индексу осадков, крестьяне в Гане, Индии и целом ряде других стран наращивают свои инвестиции в удобрения, семена и иные производственные ресурсы.
- Если еще десять лет назад большинство развивающихся стран страдало от «проциклического уклона», то сейчас более трети развивающихся стран проводят антициклическую макроэкономическую политику, сокращающую масштабы рецессий.

недостаточно, необходимо также выявить препятствия к управлению рисками, ранжировать их по степени приоритетности и преодолеть их силами как отдельных людей, так и государственных структур.

## **Целостный подход к управлению рисками**

Усилия каждого человека крайне важны для управления рисками, но их успех будет ограниченным при отсутствии благоприятной внешней среды (вставка 2). Большинство людей по сути плохо приспособлены к тому, чтобы справляться с более серьезными шоками (например, с заболеванием главы домохозяйства), системными шоками (например, стихийным бедствием или международным финансовым кризисом) или же множественными шоками (например, засухой, вслед за которой следует скачок цен на продукты питания). В таких случаях управление рисками требует совместных действий и совместной ответственности на разных уровнях общества, от домохозяйства до международного сообщества. Эти социальные и экономические структуры способны оказывать поддержку принимаемым людьми мерам по управлению рисками разными, но при этом дополняющими друг друга способами.

- **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 идиосинкратическими рисками и объединять ресурсы для противостояния 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, 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.

### **Всесторонний учет вопросов управления рисками в программах развития**

В Докладе о мировом развитии – 2014 представлены десятки конкретных стратегических рекомендаций по усовершенствованию управления рисками на различных уровнях общества (вставка 3). Однако главный совет заключается в реализации этих рекомендаций на основе упреждающего, систематического и интегрированного подхода в интересах достижения наибольшей эффективности. С этой целью странам предлагается учредить национальный совет по рискам, который поможет им интегрировать вопросы управления рисками в программу развития. Совет может быть создан заново или в порядке реформы существующих органов: важнее всего изменить подход, сориентировав его на скоординированную систематическую оценку рисков на национальном и даже на международном уровне. Для осуществления этой рекомендации могут потребоваться

существенные изменения в порядке разработки и осуществления правительствами их генеральных планов, а именно, восприятие перемен и неопределенности как основополагающих особенностей современной экономики.

### **Пять принципов действий государства по совершенствованию управления рисками**

Согласно проведенному в ДМР-2014 анализу, государство может руководствоваться несколькими ключевыми принципами в своих действиях, имеющих основополагающее значение для содействия осуществляемому людьми управлению рисками.

#### **1. Избегать создания неопределенности или ненужных рисков**

Государство должно стремиться уменьшать риски и неопределенность – или, по крайней мере, не увеличивать их. Как или почему правительство может способствовать их увеличению? Во-первых, своими мерами политики оно может закреплять социальные нормы, дискриминирующие в отношении отдельных групп населения, например, женщин или этнических групп, и усиливающие их уязвимость. Во-вторых, правительство может отдавать предпочтение группе, оказывающей ему политическую поддержку, нарушая, тем самым, законные интересы остальных граждан. В-третьих, внутренне разобщенное и дезорганизованное правительство может выработать противоречивую политику или неэффективно проводить политику в жизнь. Наконец, столкнувшись со сложными проблемами, правительство может руководствоваться идеологией, принимать желаемое за действительное или просто паниковать, вместо того, чтобы принимать меры, основанные на достоверных данных и анализе.

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

Чтобы не допускать ситуаций, при которых выгоды получают одни, а расходы несут другие, необходимы надлежащие стимулы. Следует избегать применения чрезвычайных мер по оздоровлению компаний частного и финансового секторов, но если их всё же приходится применять, то разрабатывать их следует таким образом, чтобы они не создавали неверных стимулов. Классический пример – опыт Турции после банковского кризиса 2000-2001 годов (в частности, непреклонность банковского регулятора и антикризисного ведомства). Социальную защиту можно критиковать за то, что она не способствует росту экономической активности

**ВСТАВКА 3** *Некоторые стратегические рекомендации, сформулированные в ДМР-2014**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 денежные трансферты с выплатой пособий непосредственно женщинам
- Законы против домашнего насилия и гендерной дискриминации, соблюдение которых возможно обеспечить

*Для общины:*

- Объекты государственной инфраструктуры, сооруженные с целью уменьшения рисков стихийных бедствий в сотрудничестве с соседними общинами
- Транспортная инфраструктура и инфраструктура связи, призванная, прежде всего, 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

*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

*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
- Макропруденциальное 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:*

- 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.

получателей пособий и превращается в экономически неприемлемое бремя для государства. Этих проблем можно избежать, перестроив эту систему так, чтобы она напрямую учитывала стимулы для людей. Надлежащие 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 предпринимательству, и при этом оставались рентабельными. 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**

Институциональные механизмы нужны для того, чтобы ориентировать государство на долгосрочный курс, способный выдержать

сиюминутные изменения общественного мнения или политических союзов. Например, для достижения успеха при оказании государством услуг в области здравоохранения необходимо непрерывное и устойчивое финансирование этих услуг. Примером могут служить Таиланд и Турция, которые недавно с успехом перешли на программы всеобщего медицинского страхования. В финансовой системе необходимо обеспечить баланс между расширением доступа к финансовым услугам и стабильностью. В Малайзии центральный банк, министерство финансов и частный сектор разрабатывают долгосрочную стратегию развития финансового сектора. Долгосрочная перспектива необходима также для антициклической денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики. С этой целью Колумбия, Норвегия и Чили принимают меры, направленные на достижение долгосрочного бюджетного равновесия.

#### **4. Повышать гибкость в рамках четкой и предсказуемой институциональной структуры**

Гибкость в приспособлении к новым условиям крайне важна для повышения устойчивости и использования возможностей. Классические примеры – это, в частности, миграция домохозяйств в результате изменения экономических трендов и внедрение инноваций предприятиями в ответ на шоки в области технологий и спроса. Одной из задач государственной политики является поощрение гибкости при сохранении здоровой, прозрачной и предсказуемой институциональной структуры. Для предприятий баланс такого рода обеспечивается датской моделью «гибких гарантий», объединяющей

гибкость рынка труда с мощной системой социальной защиты и политикой повторного найма. В области макроэкономики удачной моделью гибкой но институционально надежной денежно-кредитной политики представляется режим инфляционного таргетирования в сочетании с плавающим валютным курсом.

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

Для домохозяйств, особо подверженных шокам, государство может разрабатывать программы социальной защиты. Их 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. Программа «Продуктивные системы социальной защиты» в Эфиопии защищает миллионы домохозяйств от ухудшения продовольственной безопасности и при этом обеспечивает инвестиции в активы общин. Международное сообщество также может оказывать поддержку уязвимым слоям населения, делаясь средствами и опытом. Несмотря на то, что зарубежная помощь часто подвергается критике, она может быть успешной, если ее оказывают во взаимодействии с подотчетными местными институтами, как это было в Индонезии после цунами 2004 года. Эффективное управление рисками, обеспечивающее устойчивый экономический рост, способно уменьшить уязвимость и помочь в искоренении крайней бедности.