

Национальная записка по финансированию риска бедствий: Грузия



Всемирный банк: управление риском бедствий в Европе и Центральной Азии
Программа Всемирного банка по финансированию и страхованию риска бедствий



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Национальная записка по финансированию риска бедствий: Грузия

Всемирный банк: управление риском бедствий в Европе и Центральной Азии
Программа Всемирного банка по финансированию и страхованию риска бедствий



ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery

Выражение признательности

Настоящая записка подготовлена командой Всемирного банка в составе из специалиста по управлению риском бедствий Вики Богертс, специалиста по финансированию и страхованию риска бедствий Бенедикта Сигнера, специалиста по управлению риском бедствий Тафадзвы Дубе и консультантов Марии Бьелич и Натальи Какабадзе.

Команда выражает признательность за данные, информацию и другой неоценимый вклад со стороны представителей правительства Грузии. Составление настоящей записки было бы невозможным без их навыков, знаний и опыта. Отчет редактировала Анна Химмельфарб.

Команда признательна за финансовую поддержку, предоставленную Глобальным фондом по сокращению бедствий и восстановлению (GFDRR), которая позволила осуществить настоящий проект.

Содержание

Выражение признательности	2
Сокращения и аббревиатуры	5
Предисловие.....	6
Глава 1. Введение.....	7
Глава 2. Экономическое воздействие стихийных бедствий.....	10
Глава 3. Обзор институциональных и правовых механизмов управления риском бедствий и финансирования риска бедствий	12
3.1. Правовая база	12
3.2. Институциональная база.....	13
Глава 4. Управление государственными финансами в контексте стихийных бедствий.....	15
4.1 Инструменты финансирования и страхования риска бедствий до наступления событий.....	19
4.2 Инструменты <i>ex-post</i>	21
4.3 Тематический пример: наводнения в Тбилиси в июне 2015 г.	23
4.4 Резюме и дефицит финансирования	24
Глава 5. Варианты для рассмотрения	26
Упомянутые и другие соответствующие источники	27

РИСУНКИ

Рисунок 1. Трехзвенная стратегия выделения уровней риска для правительств.....	16
Рисунок 2. Дефицит финансирования, необходимого для реагирования на наводнения, произошедшие в Тбилиси в 2015 году (тыс. долларов США)	25

ТАБЛИЦЫ

Таблица 1. Прошлые бедствия в Грузии, 1991—2015 гг.	11
Таблица 2. Наводнения в Тбилиси, 2015 год: ущерб, убытки и потребности в восстановлении в разбивке по отраслям (млн. долларов США)	11
Таблица 3. Источники средств, имеющиеся в Грузии для реагирования на бедствия.	17
Таблица 4. Средства центрального бюджета, имеющиеся для покрытия связанных с бедствиями расходов, и фактические расходы на бедствия (тыс. грузинских лари).....	18
Таблица 5. Международные дотации после стихийных бедствий.....	22
Таблица 6. Связанные с бедствиями расходы и пересмотр бюджета.....	23
Таблица 7. Источники финансирования для наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году.....	24

КАРТЫ

Карта 1. Грузия.....	7
-----------------------------	---

Сокращения и аббревиатуры

CAT DDO	Опцион отсроченного снятия средств при наступлении катастрофы
GEL	Грузинский лари
GFDRR	Глобальный фонд по сокращению бедствий и восстановлению
OCHA	Управление по координации гуманитарных вопросов (Организация Объединенных Наций)
ВВП	Валовой внутренний продукт
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
Минсельхоз	Министерство сельского хозяйства
Минфин	Министерство финансов
МРПИ	Министерство регионального развития и инфраструктуры
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РегФонд	Фонд по реализации проектов в регионах Грузии
ФСРБ	Финансирование и страхование риска бедствий

Все денежные суммы приводятся в грузинских лари (GEL) или в долларах США — в зависимости от указанного.

1 доллар США = 2,4 лари

Предисловие

Настоящая Национальная записка по финансированию риска бедствий — это первое мероприятие в рамках поддержки по финансовой защите от стихийных бедствий, оказываемой Всемирным банком Правительству Грузии. В ней рассмотрены существующие механизмы и инструменты, используемые в Грузии для финансирования реагирования на бедствия, и заложен фундамент для разработки комплексной стратегии финансирования риска бедствий.

Консультации по заключениям настоящего анализа и вариантам дальнейших шагов состоятся в Тбилиси для соответствующих заинтересованных сторон, представляющих правительство.

Настоящая записка подготовлена командой Всемирного банка по управлению риском бедствий в Европе и Центральной Азии совместно с Программой по финансированию и страхованию риска бедствий (ФСРБ). Записка основывается на операционной матрице по финансированию риска бедствий, разработанной в рамках Программы ФСРБ на основе сотрудничества с более чем 60 странами в укреплении их финансовой устойчивости к бедствиям и климатическим рискам.

Глава 1. Введение

В настоящей Национальной записке по финансированию риска бедствий, подготовленной для Грузии, дается обзор существующего подхода правительства к финансированию затрат, проистекающих из стихийных бедствий. Здесь рассматриваются соответствующая институциональная и правовая база и инструменты финансирования риска бедствий, находящиеся в настоящее время в распоряжении правительства.

Грузия расположена в регионе Южного Кавказа вдоль линии, разделяющей Азию и Европу. Страна граничит с Черным морем на западе и с Кавказскими горами на севере (Карта 1). Около 80% ее территории составляют горы.

По состоянию на 2015 год население Грузии составляло 3,7 миллиона, из них 53% — городские жители. Это

страна с уровнем дохода выше среднего: ее валовой внутренний продукт (ВВП) составляет 13,965 миллиарда долларов США¹, а ВВП на душу населения — 3796 долларов США.²

В период с 2006 по 2014 г., после структурных реформ, которые стимулировали приток капитала и инвестиции, в Грузии наблюдался динамичный рост ВВП — в среднем около 5% в год. Этот устойчивый рекорд был достигнут несмотря на разразившийся в 2009 году глобальный финансовый кризис, который прервал рост. В 2015 году экономический рост замедлился, по оценкам, до 2,5% из-за более слабой внешней среды.

¹ World Bank, “Data: Georgia,” <http://data.worldbank.org/country/georgia> (дата обращения: сентябрь 2016 г.).

² World Bank, “GDP per Capita,” <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (дата обращения: сентябрь 2016 г.).



Несмотря на такие высокие экономические показатели, существенная доля населения все еще проживает в бедности. Хотя, достигнув пика в 2010 году, уровень бедности значительно сократился, в Грузии по-прежнему один из самых высоких уровней бедности в регионе Европы и Центральной Азии. Если исходить из определения черты бедности как 2,5 доллара США в день, бедность в Грузии сократилась с 46,7% в 2010 до 32,3% в 2014 году; такое снижение стало в основном результатом роста заработка среди уже занятого населения и увеличения социальной помощи. Безработица сократилась до 12,4% в 2014 году, хотя безработица в городской местности и безработица среди молодежи осталась высокой — 22 и 31% соответственно. Особенно уязвимы к бедности возглавляемые женщинами сельские домохозяйства, в которых имеются дети.³ В региональной разбивке самый высокий уровень бедности в Кахетии, Шида-Картли и Мцхета-Мтианети, а самый низкий — в Тбилиси и Самцхе-Джавахети.⁴

Экономика Грузии характеризуется высокой долларизацией и значительными колебаниями национальной валюты — грузинского лари (GEL). Учитывая спад показателей внешнеэкономической деятельности, дефицит текущего счета возрос до 11% ВВП, а грузинский лари потерял 30% своей стоимости с декабря 2014 г.

Уровни государственного долга Грузии по-прежнему умеренные — 33,3% ВВП в 2014 году (по сравнению с 32,2% ВВП в 2013 году). Около 80% государственного долга в 2014 году составлял внешний долг; этот внешний долг в основном состоял из долгосрочного многостороннего долга (70%), а также включал некоторую долю двустороннего долга (20%). Учитывая весьма льготный характер государственного долга, процентные платежи составляют в среднем около 1% ВВП в год. Около 75% внешнего государственного долга имеет фиксированную процентную ставку, что снижает риск изменения

процентных ставок. В 2015 году продолжилось внутреннее финансирование дефицита Грузии, которое смягчает давление валютного рынка.⁵

Грузия весьма подвержена ряду природных опасностей, в том числе землетрясениям, наводнениям, селям, оползням, лавинам и засухам. Страна находится в одной из самых сейсмически активных регионов Альпийско-Гималайского коллизионного пояса, и в прошлом землетрясения нанесли стране значительный ущерб.⁶ Например, землетрясения, произошедшие в 1991 году в Рача-Имерети и в 1992 году в Пасанаури-Барисахо, спровоцировали около 20000 оползней и камнепадов, в результате чего пострадали 1500 поселений, 100 человек погибли, утрачено около 332000 га пахотных земель, две деревни были полностью погребены под оползнями (Хаисети в районе Сачкере и Чорди в районе Они).⁷

Наводнения, оползни и лавины происходят в Грузии регулярно, в основном в горных регионах и вдоль основных рек, при этом самые высокие уровни воды регистрируются в весенние и летние месяцы, когда начинает таять снег. Почти все реки в стране подвержены внезапному повышению уровня воды. Больше всего риску паводков подвержены реки в Имерети, Самегрело, Гурии и Мцхета-Мтианети, а также реки бассейна Мтквари (включая Алазани).⁸ До 1995 года ежегодно в среднем происходило 3-5 наводнений; с 1995 года среднегодовое количество наводнений составляет от двух до 20.⁹

Более 50% национальной территории — включая более 100 населенных пунктов — подвержено лавинам. На гидрологии рек в значительной степени сказываются высокие уровни осадков, особенности рек у подножия Кавказа. Оползни происходят особенно интенсивно в горных регионах и являются основным импульсом экономической миграции. В

⁵ World Bank Group 2015.

⁶ UNDP 2014.

⁷ UNECE 2010.

⁸ Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, 2011.

⁹ Там же.

³ UNDP 2014.

⁴ World Bank and United Nations 2013.

1968—2009 гг. геологические и гидрометеорологические опасности произошли приблизительно на 70% территории страны, и в результате этих опасностей пострадало 65% населения.¹⁰ Град и засуха в восточной части страны наносят особенно большой урон сельскохозяйственной отрасли Грузии, а частота и продолжительность этих опасностей возросли за последние годы. Самая продолжительная засуха — в течение шести месяцев — зарегистрирована в 2000 году.¹¹

Остальная часть настоящего отчета организована следующим образом: в Главе 2 обобщается экономическое воздействие недавних бедствий. В Главе 3 приводится обзор существующей институциональной и правовой базы управления риском бедствий и финансирования риска бедствий. В Главе 4 представлен обзор управления государственными финансами в контексте бедствий в Грузии, включая инструменты финансирования и страхования риска бедствий (ФСРБ) до (*ex-ante*) и после (*ex-post*) наступления событий, в настоящее время используемые при мобилизации бюджета, и рассматриваются с некоторой степенью детальности наводнения, произошедшие в Тбилиси в 2015 году. Глава завершается резюме имеющихся финансовых ресурсов и анализом потенциального дефицита ресурсов. В заключительной главе приведены возможные варианты для стратегии финансирования риска бедствий.

¹⁰ Rukhadze, Vachiberidze, and Fandoeva 2014.

¹¹ Там же.

Глава 2. Экономическое воздействие стихийных бедствий

Грузия несет значительные экономические убытки из-за стихийных бедствий. За последние 40 лет от бедствий, вызванных гидрометеорологическими и геологическими опасностями, пострадало 70% страны.¹² Убытки, понесенные в 1995—2013 гг. в результате оползней, наводнений, засух, штормов, лавин и града, составили, по расчетам, 2,7 миллиарда грузинских лари.¹³ Оползни, грязекаменные потоки и сели разрушили оросительные системы, сельскохозяйственные сооружения и дорожную инфраструктуру. От сильной засухи, произошедшей в 2000 году, пострадало почти 700000 человек, а ее отрицательное воздействие на сельское хозяйство и гидроэнергетику привело к снижению ВВП на 5,6%.¹⁴

Данные по ущербу и убыткам, нанесенным стихийными бедствиями в Грузии в прошлые периоды, мало. В Таблице 1 обобщены убытки от бедствий за 1991—2015 гг., зарегистрированные в международной базе данных EMDAT.

Нижеследующий обзор наводнений, произошедших в столице городе Тбилиси в июне 2015 г., представляет собой пример финансового воздействия, которое могут оказывать бедствия.¹⁵

В ночь с 13 на 14 июня 2015 года, спустя 10 дней после непрерывных и интенсивных осадков, в результате сильного дождя в юго-восточной части дренажного бассейна реки Вере произошел внезапный паводок, от которого пострадали окрестности Тбилиси — Ваке и Сабуртало, а также другие территории вдоль правого берега реки Мтквари (Кура) и различные зоны за пределами города. Только за два часа над дренажным бассейном реки Вере выпало около 100 мм осадков, что

стало причиной наводнения, максимальный расход которого составил, по оценкам, 468 м³ в секунду. Кроме того, вблизи деревни Ахалдаба (примерно 10 км к западу от Тбилиси) сошел крупный оползень (около 1 миллиона м³), спровоцировав поток деревьев, горных пород, грунта и другого обломочного материала вниз по склону в уже разлившуюся реку Вере, превратив ее в массивный грязекаменный поток.

¹² UNDP 2014.

¹³ Rukhadze, Vachiberidze, and Fandoeva 2014.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Данное описание наводнений в Тбилиси приводится из UNDP and World Bank (2015).

Таблица 1. Прошлые бедствия в Грузии, 1991—2015 гг.

Бедствие	Период	События (кол-во)	Общее кол-во погибших	Пострадавшее население (кол-во)	Общий ущерб (млн. ДСША)
Наводнения	1995-2015	14	61	153078	82 ^a
Землетрясения	1991-2009	4	15	30212	350
Штормы	2001-2013	3	0	8668	91
Засухи	2000	1	—	696000	200

Источник: D. Guha-Sapir, R. Below, Ph. Hoyois, EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database, Université Catholique de Louvain, Brussels, www.emdat.be [Д. Гуха-Сапир, Р. Белоу, Ф. Хойоис, EM-DAT: международная база данных по бедствиям Центра исследований эпидемиологии бедствий (CRED)/Управления США по оказанию иностранным государствам помощи в случае бедствий (OFDA), Лувенский католический университет, Брюссель, www.emdat.be] (дата обращения: май 2016 г.).

Примечание: — = данные отсутствуют.

а. По расчетам, произведенным в рамках оценки потребностей после бедствий для наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году (UNDP and World Bank 2015), ущерб составил 24 миллиона долларов США (как видно из нижеприведенного описания наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году). Данная сумма существенно отличается от цифры, указанной в базе данных EM-DAT, — 45 миллионов долларов США.

Это бедствие привело к разрушительным для Тбилиси социально-экономическим последствиям. Погиб 21 человек, 67 семей покинули свои дома и непосредственно пострадали около 700 человек. Косвенно бедствие сказалось практически на всем городском населении Тбилиси в связи с его физическим и психологическим воздействием на повседневную жизнь населения. В результате наводнений было повреждено около 40 дорог, имущество 67 семей и ряд городских инфраструктурных и инженерно-коммуникационных систем, разрушена большая часть Тбилисского зоопарка (погибло большинство содержащихся в нем животных). По данным оценки

потребностей после бедствий (UNDP and World Bank 2015), экономическое воздействие оказалось высоким: физический ущерб от наводнений составил 55 миллионов грузинских лари (24,3 миллиона долларов США), финансовые убытки составили 10 миллионов грузинских лари (4,37 миллиона долларов США), а для восстановления требовалось 118 миллионов долларов США (см. Таблицу 2). Необходимая для восстановления сумма была большей относительно суммы ущерба как и потому, что восстановление планировалось провести по принципу «построить лучше, чем было», так и потому, что инфраструктура находилась в неудовлетворительном состоянии и до самого бедствия.

Таблица 2. Наводнения в Тбилиси, 2015 год: ущерб, убытки и потребности в восстановлении в разбивке по отраслям (млн. долларов США)

Отрасль	Ущерб	Убытки	Сумма, необходимая для восстановления
Жилищное хозяйство	6,9	0,77	21,0
Транспорт	14,8	3,0	33,5
Зоопарки	1,4	0,6	1,86
Вода/санитария	1,2	0,0	61,6
Всего	24,3	4,37	117,96

Источник: UNDP and World Bank 2015.

Глава 3. Обзор институциональных и правовых механизмов управления риском бедствий и финансирования риска бедствий

3.1. Правовая база

В Грузии есть ряд правовых актов, регулирующих управление риском бедствий и финансирование риска бедствий.

Закон Грузии «О гражданской безопасности» вступил в силу 12 июня 2014 года.¹⁶ Он является зонтичным законом для регулирования сферы управления бедствиями в Грузии и был разработан с целью приблизить Грузию к механизмам Европейского Союза в области обеспечения гражданской безопасности. В законе определяются меры защиты населения и территорий и устанавливаются правила по предупреждению чрезвычайных ситуаций, обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, реагированию на чрезвычайные ситуации и реабилитационным работам. В нем также обозначены обязанности различных министерств и ведомств в области управления риском бедствий и его снижения.¹⁷

Бюджетный кодекс Грузии представляет собой общую правовую рамочную основу для финансирования, в том числе для финансирования риска бедствий.¹⁸

В бюджете применяются принципы бухгалтерского учета на кассовой основе; это означает, что неизрасходованные средства становятся «недействительными» в конце года.

В ежегодных законах Грузии «О Государственном бюджете» определяются ежегодные бюджетные ассигнования для разных пользователей бюджетных средств и их ежегодных программ.

Конституционный закон Грузии «Кодекс о местном самоуправлении» регулирует местные финансы и имущество, в том числе финансирование для ликвидации последствий стихийных бедствий. В нем признается концепция специальных трансфертов, т.е. трансфертов финансовой помощи между государственным бюджетом, бюджетом автономной республики и бюджетом органа самоуправления.¹⁹ Согласно закону, специальный трансферт можно запросить только в том случае, если для финансирования мероприятий после бедствий недостаточно резервного фонда соответствующего муниципального бюджета.

¹⁶ Закон Грузии «О гражданской безопасности» заменил собой Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

¹⁷ UNDP 2014.

¹⁸ Бюджетный кодекс Грузии, http://www.mof.ge/images/File/budget_legislation/BUDGET_CODE_OF_GEORGIA_ENG.pdf.

¹⁹ Конституционный закон Грузии «Кодекс о местном самоуправлении», <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>.

3.2. Институциональная база

В Грузии в управление риском бедствий и финансирование риска бедствий вовлечен ряд организаций.²⁰

Министерство финансов (Минфин) ответственно за общее финансирование риска бедствий в стране. Согласно Закону Грузии «О гражданской безопасности», Минфин поддерживает финансирование мер гражданской безопасности из бюджетов на национальном уровне, на уровне автономных республик и на муниципальном уровне, а также из других источников, разрешенных законодательством Грузии. В министерстве нет специального департамента по фискальному риску. Финансированием риска бедствий в пределах своей соответствующей деятельности занимаются Управление макроэкономического анализа и прогнозирования и Бюджетное управление. Управление государственного долга и внешнего финансирования ответственно за реализацию при необходимости любых заемных средств, привлекаемых после бедствий.

Агентство по управлению чрезвычайными ситуациями при Министерстве внутренних дел координирует роль ответственных министерств или ведомств в соответствии с Национальным планом реагирования на чрезвычайные ситуации природного и технологического характера. В центре внимания агентства — предупреждение бедствий природного и техногенного характера, обеспечение готовности к ним и реагирование на них. Управление международных отношений Министерства внутренних дел обеспечивает налаживание отношений с донорскими странами и организациями, соответствующими ведомствами иностранных государств и международными организациями.

Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов ответственно (среди прочего) за стратегии и политику снижения риска бедствий, планирование мероприятий по снижению риска бедствий, создание базы данных по снижению риска бедствий и развитие потенциала в области раннего оповещения, а также за мониторинг происходящих

гидрометеорологических, геодинамических и геологических явлений.

Совет государственной безопасности и управления кризисами был создан в декабре 2013 г. при аппарате премьер-министра. Он координирует любые виды реагирования на кризисы на национальном уровне и управляет ими. Совет также осуществляет управление Кризисным операционным центром.

Министерство регионального развития и инфраструктуры (МРРИ), Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз) или Министерство здравоохранения действуют в качестве посредников между местными правительствами и Минфином. Соответствующее министерство — в зависимости от вида нанесенного ущерба — запрашивает ассигнование дополнительных средств (трансферт) для пострадавшего от бедствия муниципалитета, когда недостаточно резервного фонда местного бюджета.

Центр предупреждения стихийных бедствий и быстрого реагирования (создан в 2014 году при МРРИ) уполномочен интегрировать в планирование и развитие инфраструктуры предупреждение бедствий, раннее оповещение, реагирование и восстановление после бедствий. Он также вовлечен в подготовку запросов о выделении из государственного бюджета средств для оказания экстренной помощи при бедствиях.

Агентство социального обслуживания администрирует ряд программ по социальной защите и охране здоровья, направленных на поддержку наиболее уязвимых групп населения и улучшение качества предоставляемых гражданам услуг. Связанные с бедствиями индикаторы не учитываются в программах социальной помощи для уязвимых семей (например, малообеспеченные семьи, которые проживают в зонах, особенно подверженных опасностям, не получают никакой дополнительной поддержки).²¹ Однако в соответствии с Законом «О государственном бюджете» от 2012 года Агентство социального обслуживания стало ответственным за предоставление населению медицинских услуг в случае стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций. Кроме того, после наводнений, произошедших в Тбилиси в 2012 году, Агентству было поручено

²⁰ Здесь описания приводятся из UNECE (2015) и из Положения Министерства внутренних дел Грузии, <http://police.ge/files/debuleba/Statute%20of%20the%20Ministry%20of%20Internal%20Affairs%20of%20Georgia.pdf>.

²¹ UNDP 2014.

выплатить денежные компенсации пострадавшим от бедствия лицам и домохозяйствам.²²

Основную финансовую ответственность за ликвидацию последствий бедствий и защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций несет пострадавший муниципалитет.²³ Тем не менее, закон Грузии позволяет мобилизовать при чрезвычайной ситуации другие источники средств, в том числе государственный бюджет Грузии, бюджеты Автономных республик Аджария и Абхазия, местные бюджеты, страховые фонды и некоторые другие источники. В соответствии со Статьей 67 Бюджетного кодекса Грузии можно создать в рамках бюджета местных правительств специальный фонд непредвиденных расходов. Объем такого фонда не может превышать 2% от годовых бюджетных ассигнований.

На практике, когда происходит стихийное бедствие, в пострадавшую зону выезжает комиссия в составе представителей отраслевых управлений муниципалитета (например, по сельскому хозяйству, строительству, здравоохранению), отраслевого министерства и Агентства по управлению кризисными ситуациями. На основе рыночных цен комиссия рассчитывает приблизительную сумму убытков. Орган местного самоуправления запрашивает поддержку у национального правительства только в том случае, если сумма необходимых средств превышает сумму средств, имеющихся в местном резерве на непредвиденные расходы. Необходимое финансирование может выделяться из резервных фондов правительства или президента, Фонда по реализации проектов в регионах Грузии (РегФонд) или из бюджетов отраслевых министерств — в зависимости от характера нанесенного ущерба. Основным источником ликвидности для финансирования мероприятий по реагированию являются местные резервные фонды, учитывая, что их можно мобилизовать незамедлительно и что для получения любого дополнительного финансирования (через специальные трансферты) из национального бюджета требуется некоторое время.

²² World Bank and UN 2013.

²³ Бюджетный кодекс Грузии, 2009, http://www.mof.ge/images/File/budget_legislation/BUDGET_CODE_OF_GEORGIA_ENG.pdf.

Глава 4. Управление государственными финансами в контексте стихийных бедствий

Возможность правительства оперативно мобилизовать финансирование для эффективного реагирования на бедствия зависит в большой степени от финансовых инструментов, которые оно внедряет заблаговременно. Помочь правительству стать активным менеджером риска, а не заемщиком в случае чрезвычайных ситуаций может комплексный подход к финансированию риска. В настоящей главе приводится обзор существующих финансовых механизмов, которыми может воспользоваться правительство Грузии для покрытия расходов после бедствий.

Цель финансирования риска бедствий — повысить потенциал национального и местных правительств в области обеспечения незамедлительного экстренного финансирования, а также долгосрочного финансирования для реконструкции и развития. Помимо обеспечения наличия достаточных ресурсов, в рамках финансирования риска бедствий должны также создаваться системы, механизмы и процедуры эффективного ассигнования и распределения необходимых средств после бедствия. Как только правительство четко поймет риск, с которым оно сталкивается, можно будет разработать стратегию управления финансовым риском и реализовать механизмы финансирования.

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

1. Принятие риска на себя (удержание риска), когда правительство решает принять на себя убытки от бедствий и управлять ими за счет своих бюджетных

ресурсов, например, посредством создания бюджетных резервов, фондов, перераспределения бюджета после бедствий, финансирования непредвиденных расходов или привлечения заемных средств.

2. Передача риска, когда правительство передает потенциальные убытки от будущих бедствий финансовому рынку или рынку страхования, уплачивая страховую премию, — например посредством традиционного страхования, альтернативных продуктов передачи риска или механизмов финансирования непредвиденных расходов.

Сочетание разных инструментов защиты от событий разной частоты и серьезности известно как *выделение уровней риска* (Рисунок 1). Рекомендуется подход по принципу «снизу-вверх»: правительство сначала обеспечивает средства для повторяющихся бедствий, затем наращивает свой потенциал финансового реагирования после бедствий, чтобы финансировать менее частые, но более серьезные бедствия. Такое выделение уровней риска обеспечивает использование сначала более дешевых источников средств, а наиболее затратные инструменты используются лишь при исключительных обстоятельствах. Например, страхование может обеспечить покрытие при экстремальных явлениях, но оно не подходит для защиты от событий с низкой интенсивностью, которые происходят регулярно. Для этого самого низкого уровня риска правительство может рассмотреть вопрос о создании специального фонда непредвиденных расходов.

Рисунок 1. Трехзвенная стратегия выделения уровней риска для правительств



Источник: World Bank and GFDRR 2014.

В настоящее время в Грузии нет четко сформулированной стратегии или политики, которые позволили бы систематически управлять финансовым воздействием стихийных бедствий. Правительство включило бюджетные статьи на непредвиденные расходы как на местном, так и на национальном уровне, а также ряд других инструментов финансирования. Однако, полагаясь в большой степени на такие механизмы *ex-post*, как перераспределение бюджета или международная донорская помощь для реагирования и восстановления, правительство остается весьма подверженным более экстремальным событиям. Уровень проникновения страхования от катастроф весьма низок. По данным Национального отчета о ходе реализации Хиогской рамочной программы действий, в Грузии одним из основных источников компенсации при бедствиях с высоким воздействием является перераспределение средств. После стихийных бедствий правительство исторически поддерживает население за счет предоставления единовременных финансовых компенсаций, продовольствия и минеральных удобрений.²⁴

В Таблице 3 обобщены имеющиеся источники финансирования и суммы для разных уровней риска бедствий. В ней показано, сколько средств потенциально имеется для бедствий, при допущении, что для

ликвидации последствий бедствий можно использовать все резервы на непредвиденные расходы. Во-первых, мобилизуются средства местного уровня. Если этих средств недостаточно, местные правительства обращаются к национальному правительству (например, к такому отраслевому министерству, как МРРИ или Минсельхоз — в зависимости от характера ущерба), которое затем через Минфин переводит дополнительные средства из одного или более имеющихся национальных фондов или из бюджетных ассигнований министерства. Следует повторить, что источник зависит от характера, а также от степени нанесенного ущерба.

²⁴ Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, 2015.

Таблица 3. Источники средств, имеющиеся в Грузии для реагирования на бедствия

Риски бедствий	Имеющийся финансовый источник	Сумма имеющихся средств
Уровень высокого риска (например, крупные наводнения, крупные землетрясения)	Донорская помощь	Источник непредсказуем и ненадежен: например, 15,8 миллиона долларов США в 2000—2015 гг.; в 2015 году 496000 грузинских лари / 220000 долларов США для наводнений в Тбилиси
	Передача суверенного риска	Не используется
	Страхование государственного имущества	Почти не используется
Уровень среднего риска (например, региональные наводнения, некрупные землетрясения)	Налоговая политика	По сообщениям, не используется, но юридически возможный источник
	Привлечение экстренных займов	Источник использовался только для наводнений в Тбилиси (50 миллионов евро, предоставленные Европейским инвестиционным банком). Источник непредсказуем. Фискальное пространство имеется.
	Бюджет на чрезвычайные ситуации/перераспределение бюджета	Источник можно использовать в качестве дополнения к резервным фондам в случае задействования бюджета на чрезвычайные ситуации. Суммы непредсказуемы.
	Резервный фонд Президента	Не более 2% от годовых бюджетных ассигнований совокупно с Фондом правительства (2016 год: 2,8 миллиона грузинских лари / 1,2 миллиона долларов США)
Уровень низкого риска (например, локальные наводнения, засухи, оползни)	Резервный фонд правительства	Не более 2% от годовых бюджетных ассигнований совокупно с Фондом Президента (2016 год: 61 миллион грузинских лари / 26 миллионов долларов США)
	РегФонд	2016 год: 269 миллионов грузинских лари / 115 миллионов долларов США
	Бюджеты отраслевых министерств	Финансирование реабилитации в зависимости от характера ущерба. Суммы непредсказуемы.
	Резервные фонды автономных республик	Не более 2% от годовых бюджетных ассигнований
	Резервные фонды местных правительств	Не более 2% от годовых бюджетных ассигнований (2016 год: 12,4 миллиона грузинских лари / 6,3 миллиона долларов США)

Источник: цифры основаны на обсуждениях с представителями правительства и на информации, имеющейся в открытом доступе.

На практике, однако, резервы на непредвиденные расходы не предназначаются исключительно для покрытия расходов, связанных с бедствиями; их можно использовать для финансирования других расходов, которые не включены ни в какие другие статьи бюджета. В Таблице 4 показаны годовые бюджетные ассигнования и исполнение бюджета в рамках различных бюджетных статей, а также годовые расходы на бедствия в разбивке

по источнику финансирования за 2010—2015 гг. Можно сделать вывод, что даже в те годы, когда происходили крупные стихийные бедствия, например в 2015 году, когда произошли наводнения в Тбилиси, для ликвидации последствий бедствий использовались не все предусмотренные бюджетом средства.

Таблица 4. Средства центрального бюджета, имеющиеся для покрытия связанных с бедствиями расходов, и фактические расходы на бедствия (тыс. грузинских лари)

	Фонд	Резервный фонд Президента	Резервный фонд Правительства	РегФонд	Бюджет МРПИ	Бюджет Минсельхоза	Бюджета Министерства здравоохранения	Другое	Итого	Итого (тыс. ДСША)
2010	Бюджетный план	54563	54011	240825	728221	38680	1611004		2727304	1538416
	Фактическое исполнение бюджета	54315	53236	238252	716705	30640	1605041		2698189	1521993
	Годовые расходы на бедствия	—	—	—	14700	0	—		14700	8292
2011	Бюджетный план	49290	54516	359205	854485	86242	1677135		3080873	1844502
	Фактическое исполнение бюджета	49023	54207	356931	834568	85112	1665948		3045789	1823498
	Годовые расходы на бедствия	50	50	10007	17733	0	—		27840	16668
2012	Бюджетный план	49800	67238	387439	767980	241601	1823155		3337213	2014
	Фактическое исполнение бюджета	48780	65268	378950	655075	228360	1793863		3170296	1913621
	Годовые расходы на бедствия	0	93	6315	7700	0	—		14108	8516
2013	Бюджетный план	9996	102765	448328	1003600	241500	2345000		4151189	2390825
	Фактическое исполнение бюджета	9944	97971	355321	798595	227430	2126457		3615718	2082427
	Годовые расходы на бедствия	0	0	38931	7400	0	—		46331	26684
2014	Бюджетный план	3708	88006	317701	935735	272115	2632649		4249914	2292154
	Фактическое исполнение бюджета	3672	82741	307567	904963	265756	2642784		4207483	2257718
	Годовые расходы на бедствия	0	14	41316	10200	11800	—		63330	33982
2015	Бюджетный план	4977	170013	404842	880149	311106	2882780	12150	4666017	1922808
	Фактическое исполнение бюджета	4692	167944	399584	898398	314332	2906169	9904	4701023	1962931
	Годовые расходы на бедствия	200	4945	71060	6900	1947	—	3	85055	35515

Источник: данные за 2011—2015 предоставлены Минфином. До 2011 года данные по расходованию средств на бедствия не собирались.

Примечание: — = данные отсутствуют.

4.1 Инструменты финансирования и страхования риска бедствий до наступления событий

4.1.1. Бюджетные резервы

Самым дешевым источником финансирования риска *ex-ante* являются бюджет на непредвиденные расходы и резервы: они обычно используются для финансирования периодически повторяющихся убытков. В 2016 году сумма, выделенная для борьбы со стихийными бедствиями, составила 39,6 миллиона грузинских лари. Эта категория включает резервные фонды на местном уровне, условные кредиты и страхование от бедствий.

Резервные фонды на местном уровне. Местные органы власти, которые несут основную финансовую ответственность, создают резервные фонды для финансирования своих условных обязательств. В Бюджетном кодексе Грузии и в Кодексе местного самоуправления говорится, что размер таких резервных фондов не должен превышать 2% от общих годовых бюджетных ассигнований. Местные резервные фонды предназначаются не только для стихийных бедствий; за их счет покрываются все непредвиденные (и не предусмотренные в бюджете) расходы. Окончательное решение об ассигнованиях принимается мэрами или руководителями муниципалитетов. В 2016 году общая сумма резервных фондов в муниципалитетах составила 15 миллионов грузинских лари (приблизительно 6,3 миллиона долларов США). В некоторых муниципалитетах также имеются небольшие суммы в бюджете социальной защиты для финансирования социальных вопросов или для поддержки уязвимого населения в случае пожаров, штормов или других небольших бедствий.

Резервные фонды автономных республик. Как и муниципалитеты, провинциальные правительства также должны иметь резерв на непредвиденные расходы, в том числе на стихийные бедствия, в размере 2% от их годового бюджета. Эти средства выделяются соответствующим финансовым органом на основе решения председателей правительств автономных республик.²⁵

Национальный уровень. В центральном бюджете Грузии нет специальной бюджетной статьи для финансирования бедствий, но есть три фонда, из которых в случае необходимости выделяется финансирование: Резервный фонд Президента Грузии, Резервный фонд Правительства Грузии и Фонд по реализации проектов в регионах Грузии; фонды описаны ниже. Кроме того, в зависимости от характера нанесенного ущерба, для финансирования связанных с бедствиями расходов можно использовать бюджеты различных отраслевых министерств (обычно Минсельхоза, МРРИ или Министерства здравоохранения).

Согласно Бюджетному кодексу Грузии, общий размер *Резервного фонда Президента Грузии* и *Резервного фонда Правительства* не может превышать 2% от общих годовых бюджетных ассигнований. Ресурсы из этих двух фондов используются для покрытия расходов, которые не были включены в бюджет; в бюджетном кодексе Грузии указывается, что эти ресурсы предусматриваются для непредвиденных обстоятельств национального значения, таких как бедствия природного и техногенного характера.²⁶ Решения об использовании этих резервных фондов принимаются президентом и правительством соответственно — согласно суммам, предусмотренным в национальном бюджете и исполняемым Минфином. Как показано в Таблице 4, кумулятивная сумма средств за последние годы оставалась постоянной, но недавно для правительственного фонда была выделена возросшая доля ресурсов. В 2010—2014 гг. потребовалась лишь небольшая доля этих средств, которая использовалась для финансирования связанных с бедствиями расходов. В 2015 году в результате произошедших в Тбилиси наводнений потребовалось мобилизовать оба фонда, хотя и в ограниченном размере: 200000 грузинских лари (80000 долларов США) было выделено из Фонда Президента, 5 миллионов грузинских лари (2,065 миллиона долларов США) — из Фонда Правительства. В 2016 году бюджет предусматривал 2,8 миллиона грузинских лари (1,2 миллиона долларов США) для первого и 60,9 миллиона грузинских лари (26 миллионов долларов США) для последнего.

Фонд по реализации проектов в регионах Грузии предусмотрен в центральном бюджете, и управление им осуществляет Минфин на основе решения правительства Грузии. По данным Национального отчета о ходе реализации Хиогской рамочной программы действий,

²⁵ Бюджетный кодекс Грузии, 2009

²⁶ Там же.

РегФонд охватывает три направления, одно из которых — реагирование на бедствия и гуманитарная помощь.²⁷ Как показывает Таблица 4, данный фонд представляет собой весьма значительный источник связанного с бедствиями финансирования. Его вклад был наиболее очевиден в 2013 и 2014 годах, когда из РегФонда для бедствий было выделено более 22 миллионов долларов США. Аналогичным образом после наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году, крупнейшим источником правительственного финансирования был РегФонд, который выделил 71,1 миллиона грузинских лари (30 миллионов долларов США). В 2016 году государственным бюджетом для РегФонда была предусмотрена сумма в размере 269 миллионов грузинских лари (или около 115 миллионов долларов США).

4.1.2 Привлечение условных кредитов

Для среднего уровня риска бюджетных резервов правительства недостаточно; так случилось и во время наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году. На данный момент в Грузии нет каких-либо механизмов привлечения условных кредитов в привязке к стихийным бедствиям. Чтобы способствовать более быстрому доступу к потенциально существенным источникам финансирования, такие международные партнеры, как Всемирный банк, предлагают условные кредиты для целей восстановления и реконструкции после бедствий. Грузия, будучи страной с уровнем дохода выше среднего, имеет право на получение предлагаемого Всемирным банком Займа для целей политики развития с Опционом отсроченного снятия средств при наступлении катастрофы (CAT DDO). Благодаря CAT DDO, у правительства есть доступ к незамедлительной ликвидности посредством действующей, но неиспользованной кредитной линии.

4.1.3 Страхование от бедствий

Цель страхования имущества от риска катастроф — защита собственников жилья и малых и средних предприятий от убытков, проистекающих из нанесенного имуществу ущерба. В Грузии имеется страхование от риска бедствий, но оно не используется в полном объеме; страховой рынок в целом имеет очень низкий уровень проникновения, в связи с чем правительство

потенциально весьма подвержено фискальному риску. Обязательное страхование частной собственности от стихийных бедствий отсутствует, и коммерческие банки, выдающие ипотечные кредиты, не требуют, чтобы их клиенты приобретали такое страхование. Также отсутствует связанное с бедствиями страхование в строительной сфере. Основная часть населения имеет ограниченные знания и понимание роли страхования от катастроф. В неявной форме у домохозяйств имеются большие ожидания, что ущерб покроет правительство. Эти ожидания работают против спроса на страхование, даже если страхование может снизить фискальное воздействие бедствий за счет передачи части финансового бремени страховым компаниям.

В Грузии отсутствует обязательное страхование государственного имущества и нет стратегии по страхованию на правительственном уровне. По словам должностных лиц, некоторое государственное имущество застраховано, некоторое — нет.

С другой стороны, растет страхование сельскохозяйственных культур и земельных участков. В 2014 году правительство внедрило для собственников малых земельных участков программу агрострахования от града, чрезмерных осадков, штормов и осенних заморозков. Правительство субсидирует из государственного бюджета наибольшую долю страховой премии: каждый страховщик земельного участка может получить 70% софинансирования для каждого вида сельскохозяйственных культур, предусмотренных программой (50% для лозных культур).²⁸ В 2014 и 2015 годах для программы Министерства сельского хозяйства по субсидированию страхования в государственном бюджете было заложено 10 миллионов грузинских лари, а в 2016 году — 9 миллионов грузинских лари.

²⁷ Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, 2015.

²⁸ Бенефициары программы — собственники малых земельных участков (до 5 га земли или до 30 га для земель под зерновыми культурами). Кооперативы подлежат страхованию. Программа реализуется некоммерческим юридическим лицом — Агентством по управлению сельскохозяйственным проектом. Агентство заключает контракты с несколькими страховыми компаниями, которые затем покрывают ущерб, наносимый градом, чрезмерными осадками, штормами и осенними заморозками (для citrusовых культур с 1 сентября по 30 ноября)

4.2 Инструменты *ex-post*

4.2.1 Перераспределение бюджета

При ущербе небольшого масштаба для финансирования мероприятий по восстановлению после бедствий используются 2% резервных фондов муниципальных бюджетов. Однако в случае более крупного бедствия этих резервных средств недостаточно, и часто запрашивается специальный трансферт из национального уровня. Специальный трансферт можно запросить только в том случае, если в соответствующем муниципальном бюджете недостаточно резервного фонда для финансирования мероприятий. В зависимости от характера ущерба, запрос направляется через отраслевое министерство (обычно МРРИ, Минсельхоз или Министерство здравоохранения), и отраслевое министерство выступает в качестве посредника, рекомендуя Минфину выделить дополнительные средства пострадавшему от бедствия муниципалитету.²⁹

Более того, с одобрения министра финансов каждое министерство вправе перераспределить между статьями бюджета определенную сумму — до 5% ассигнований, предусмотренных для министерства годовым бюджетом.

Аналогичным образом местные органы власти могут перераспределить свой бюджет, чтобы перенести имеющееся финансирование между разными программами. В соответствии с Законом «О местном самоуправлении» муниципалитет в пределах своих полномочий вправе использовать свои собственные поступления, в том числе трансферты, по своему усмотрению.

²⁹ В случае нанесения ущерба дорогам международного значения необходимая сумма выделяется со счета 25 01 10 Управления дорожного хозяйства МРРИ. Управление дорожного хозяйства осуществляет строительство и (в случае бедствий) ремонт дорог и мостов международного и муниципального значения; в рамках мероприятий по предупреждению бедствий Управление проводит укрепительные работы для дорог международного и муниципального значения.

Таблица 5. Международные дотации после стихийных бедствий

Стихийное бедствие/дата	Сумма обязательства/выделенная сумма (ДСША)
Засуха, август 2000 г.	10341843
Засуха, февраль 2002 г.	834654
Землетрясение, апрель 2002 г.	3375511
Наводнения, апрель 2005 г.	1327943
Землетрясение, сентябрь 2009 г.	14388
ИТОГО	15894339

Источник: Служба финансового мониторинга UNOCHA, <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyCountryDetails&cc=geo> (дата обращения: сентябрь 2016 г.).

4.2.2 Донорская помощь

В настоящее время ряд партнеров по международному сотрудничеству предоставляют финансирование посредством различных программ, проектов и инициатив на национальном и местном уровнях. Недавно при аппарате премьер-министра был создан Донорский координационный совет, задача которого — укрепить координацию между донорами.

По данным Службы финансового мониторинга Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (ОСНА), в 2000—2009 гг. для восстановления после стихийных бедствий была предоставлена международная донорская помощь в размере почти 16 миллионов долларов США (Таблица 5). Данные за более поздние периоды отсутствуют.

По данным Всемирного банка и Организации Объединенных Наций, после наводнений, произошедших в Тбилиси в 2012 и 2015 гг., международные партнеры и доноры оказали поддержку в проведении оценок потребностей и незамедлительно предоставили средства для экстренной помощи и восстановления.³⁰ Во время бедствий были созданы специальные казначейские счета в Муниципалитете Тбилиси для дотаций в лари и в Министерстве финансов для зарубежных дотаций.

Грузия, вероятно, продолжит поиск донорской поддержки на случай крупной катастрофы. Но она не может ожидать донорской помощи в ответ на менее серьезные, но более частые бедствия. В любом случае донорское финансирование весьма непредсказуемо и не позволяет правительству планировать финансирование для быстрого реагирования на бедствия. Кроме того, в будущем, по мере того, как Грузия будет становиться более процветающей в экономическом отношении страной, помощь при бедствиях может сократиться.

³⁰ См. World Bank and UN (2013); UNDP and World Bank (2015).

4.2.3 Привлечение экстренных займов

В 2013 году государственной долг Грузии составлял 32,2% ВВП, увеличившись в 2014 году до 33,3%; эти цифры говорят о наличии фискального пространства для привлечения экстренных займов в случае стихийного бедствия. По словам должностных лиц, единственный раз для целей финансирования после бедствий заемные средства привлекались после наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году, когда Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) одобрил заем в размере 100 миллионов евро, разбитый на два компонента по 50 миллионов евро (один из которых предусматривал связанную с бедствиями реконструкцию). Средства займа используются для удовлетворения потребностей, проистекающих из нанесенного наводнениями ущерба, и для восстановления и модернизации инфраструктуры в отдельных муниципалитетах по всей стране.³¹

³¹ European Investment Bank, “Georgia: EIB Supports Urban Reconstruction and Highway Upgrading with EUR 150m,” February 11, 2016, <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2016/2016-037-georgia-eib-supports-urban-reconstruction-and-highway-upgradewith-eur-150m.htm>.

Таблица 6. Связанные с бедствиями расходы и пересмотр бюджета

Фискальный год	Сумма, выделенная для борьбы со стихийными бедствиями (GEL)	Доля в центральном бюджете (%)	Количество пересмотров бюджета в течение года
2011	10106887	0,14	3
2012	167393865	2,14	2
2013	40085369	0,49	0
2014	34702415	0,39	0
2015	81680715	0,84	2

Источник: авторы на основе информации, полученной от Министерства финансов.

4.2.4 Налоговая политика

В Грузии налоговая политика не используется в качестве инструмента привлечения дополнительных средств после бедствий. И налоговые отчисления также не предлагаются в качестве стимулирующих мер для оказания помощи в финансировании расходов на бедствия. Однако в соответствии с Законом Грузии «О бюджетной системе» Парламенту разрешается финансировать возрастающие расходы, связанные с чрезвычайным положением, за счет введения налогов, сборов и других обязательных платежей по предложению правительства и по согласованию с президентом.³² Хотя этот вариант и может быть относительно легким способом, с помощью которого правительство может собрать необходимые средства, он, возможно, не является наиболее эффективным методом, особенно если в результате бедствия прямо или косвенно пострадала большая часть населения.

4.2.4 Бюджеты на чрезвычайные ситуации

Бюджетным кодексом Грузии (Статьи 32, 70 и 93) предусматриваются бюджеты на чрезвычайные ситуации на разных уровнях (на национальном, муниципальном уровнях и на уровне автономных республик).³³ Эти бюджеты можно принимать для целевого финансирования событий, связанных с чрезвычайными или военными ситуациями.

В годы, когда происходили значительные стихийные бедствия, например в 2012 и 2015 гг., государственный бюджет пересматривался несколько раз. В 2013 и

2014 гг., наоборот, государственный бюджет не пересматривался вовсе (Таблица 6). В результате в годы, когда значительные стихийные бедствия не происходили, для покрытия связанных с бедствиями расходов имелись соответствующие бюджетные средства: из РегФонда в 2013 году было выделено около 39 миллионов грузинских лари (22,4 миллиона долларов США) и в 2014 году — около 41 миллиона грузинских лари (22,2 миллиона долларов США). В эти годы использовались и другие источники: в 2013 году было выделено 7,4 миллиона грузинских лари (4,26 миллиона долларов США) из бюджета МРПИ, в 2014 году — 10,2 миллиона грузинских лари (5,5 миллиона долларов США) из бюджета МРПИ и 11,8 миллиона грузинских лари (6,3 миллиона долларов США) из бюджета Минсельхоза.

4.3 Тематический пример: наводнения в Тбилиси в июне 2015 г.

14 июня 2015 года, в день, когда произошло наводнение в Тбилиси, президент Грузии постановил создать местную Группу по координации ЧС во главе с премьер-министром и в составе из членов Министерства внутренних дел, Министерства финансов, Министерства обороны, Министерства регионального развития и инфраструктуры и других отраслевых министерств. Группа по координации ЧС координировала меры экстренного реагирования на национальную чрезвычайную ситуацию.

26 июля Министерство финансов официально обратилось к Организации Объединенных Наций, Всемирному банку и к другим международным партнерам с просьбой оказать поддержку посредством проведения оценки воздействия бедствия и соответствующих потребностей, связанных с восстановлением и реконструкцией. По оценкам, для восстановления требовалось 268 миллионов грузинских лари (118 миллионов долларов США) (UNDP

³² Закон «О бюджетной системе» System Law, 2004, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Georgia5JUNE06.pdf>.

³³ Бюджетный кодекс Грузии, http://www.mof.ge/images/File/budget_legislation/BUDGET_CODE_OF_GEOORGIA_ENG.pdf.

and World Bank 2015). Потребности в восстановлении относятся к финансированию, необходимому, чтобы помочь пострадавшему населению в восстановлении дохода домохозяйств до того уровня, который существовал до бедствия, в восстановлении оказания базовых услуг (здравоохранение, образование, вода и санитария и т.д.) и доступа к ним и в обеспечении восстановления производства в таких отраслях, как сельское хозяйство, промышленность, торговля и туризм.

Были созданы казначейские счета в Муниципалитете Тбилиси для дотаций в лари и в Министерстве финансов для зарубежных дотаций. Незамедлительное реагирование финансировалось за счет мэрии и городского совета Тбилиси (Tbilisi City Hall) и за счет бюджета Тбилиси, а также за счет некоторых трансфертов из бюджетов других местных правительств, при этом самая крупная доля финансирования была выделена из государственного бюджета. Вторым крупнейшим источником финансирования были пожертвования со стороны многих крупных компаний, в том числе со стороны коммерческих банков, страховых и фармацевтических компаний. Хотя сразу после бедствия заемное финансирование не привлекалось, Минфин

впервые обратился к донорам с просьбой оказать финансовую поддержку в связи с бедствием. Страховые компании выплатили страхователям 4,6 миллиона грузинских лари (чуть меньше 2 миллионов долларов США). Половина страховых требований выплачена за корпоративное имущество.

Международные дотации, частное страхование и благотворительная помощь со стороны отечественных доноров представляли собой значительную долю привлеченного финансирования (см. Таблицу 7). Вместе с бюджетными ассигнованиями этого финансирования было достаточно для покрытия ущерба и убытков и восстановления экономической деятельности. Однако, учитывая, что, по оценкам, для восстановления требовалось 268 миллионов грузинских лари (118 миллионов долларов США), заем ЕИБ в размере 50 миллионов евро, предоставленный в феврале 2016 г., был нужен, чтобы, по крайней мере, частично покрыть дефицит, хотя дефицит финансирования в размере 62,5 миллиона грузинских лари (36 миллионов долларов США), необходимого для полного восстановления, остается непокрытым.

Таблица 7. Источники финансирования для наводнений, произошедших в Тбилиси в 2015 году

Источники финансирования	Тыс. грузинских лари	Тыс. долларов США
Заем ЕИБ, 50 миллионов евро	130000	54000
Государственный бюджет	34881	14564
Муниципальный бюджет Тбилиси	3179	1327
Трансферты между местными бюджетами	41	17
Благотворительность	23837	9953
Доноры	496	207
Частное страхование	4639	1937
Итого	197073	82006

Источник: авторы на основе информации, предоставленной Министерством финансов.

4.4 Резюме и дефицит финансирования

Как показал случай с наводнениями в Тбилиси в 2015 году, существующего финансирования, имеющегося для реагирования на бедствия, недостаточно для крупных бедствий: государственные средства составили значительную долю финансирования после бедствий, но существенный дефицит финансирования все же остался (Рисунок 2). Отсутствие достаточного финансирования представляет собой значительный риск; правительство по-прежнему подвержено более экстремальным событиям и для обеспечения экстренной помощи,

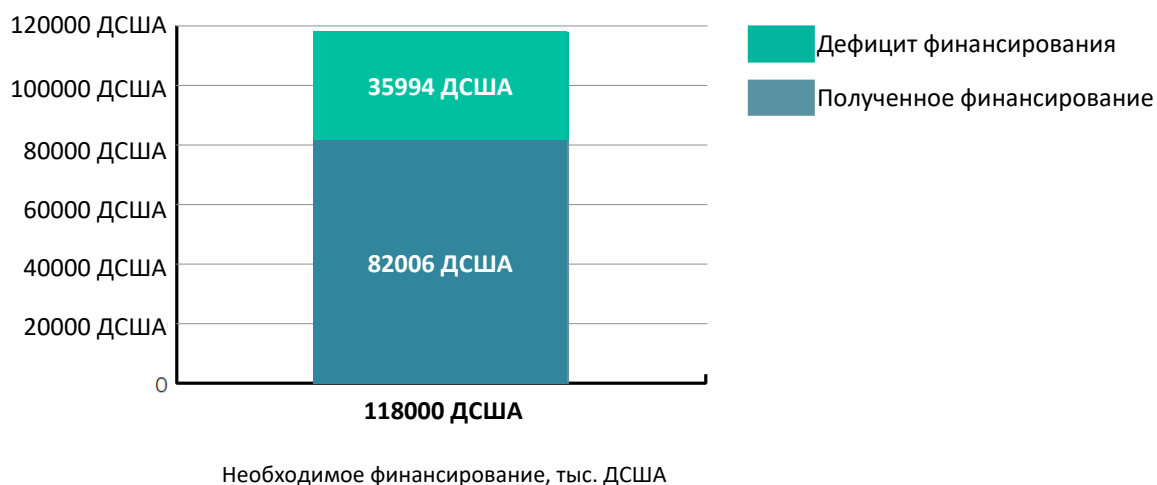
восстановления и реконструкции в большой степени полагается на отечественную и международную донорскую помощь.

Приведенный в настоящей главе обзор имеющихся в Грузии инструментов финансирования и страхования риска бедствий говорит о том, что количество имеющихся инструментов ограничено и что для удовлетворения потребностей после бедствий правительство в настоящее время в большой степени полагается на бюджетные резервы и такие инструменты *ex-post*, как перераспределение бюджета и привлечение заемных средств.

Государственное, а также частное имущество по-прежнему в большой степени не застраховано, а альтернативные инструменты передачи риска не существуют. Во время предыдущих бедствий затраты, которые не покрывались за счет государственных средств, частично финансировались за счет донорской помощи, которая часто носит непредсказуемый характер, или за счет перераспределения средств существующих

проектов. В Грузии отсутствует стратегия или рамочная политика, которые позволили бы активно управлять финансовым воздействием стихийных бедствий. Важно, чтобы все уровни правительства понимали существующие потребности в финансировании и принимали соответствующие меры по обеспечению фискальной готовности.

Рисунок 2. Дефицит финансирования, необходимого для реагирования на наводнения, произошедшие в Тбилиси в 2015 году (тыс. долларов США)



Источник: Министерство финансов.

Глава 5. Варианты для рассмотрения

На основе информации, представленной в настоящей записке, и консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами правительство, возможно, захочет выработать приоритеты в области укрепления финансовой устойчивости в рамках комплексной стратегии ФСРБ. По итогам настоящей оценки выявлены следующие основные пробелы:

- Неясно, какую сумму государственного бюджета необходимо резервировать для незамедлительного реагирования на бедствия, и в частности для долгосрочного восстановления.
- Хотя, по-видимому, существующих средств для бедствий достаточно для покрытия периодических убытков, правительство по-прежнему подвержено более экстремальным событиям и для обеспечения экстренной помощи, восстановления и реконструкции в большой степени полагается на отечественную и международную донорскую помощь.
- Всемирный банк получил ограниченную информацию об общей подверженности государственного имущества риску, и у правительства, вероятно, также отсутствует полная информация.

Правительство, возможно, захочет рассмотреть следующие варианты, которые основаны на вышеуказанных заключениях:

Рекомендация 1: выработать приоритеты политики в области ФСРБ, которые должны быть определены правительством, и укрепить финансовое планирование бедствий на всех уровнях. Это будет первым шагом в оказании национальному правительству помощи в разработке аналитической записки по ФСРБ и в продвижении к внедрению оптимального сочетания инструментов ФСРБ с помощью стратегии выделения рисков. Более того, местные правительства могут

рассмотреть возможность подготовки планов действий по финансированию риска бедствий на основе национальных документов по политике ФСРБ.

Рекомендация 2: изучить вариант использования условных кредитов в качестве дополнительного бюджетного ресурса для обеспечения быстрой ликвидности и поддержания, таким образом, реагирования на чрезвычайную ситуацию. Будучи экономически устойчивой страной со средним уровнем дохода, Грузия является правомочной для получения от Всемирного банка Займа для целей политики развития с Опционом отсроченного снятия средств при наступлении катастрофы (CAT DDO). Такой заем обеспечит наличие ресурсов незамедлительно после бедствия и послужит промежуточным финансированием, пока не будут перераспределены другие внутривостановочные ресурсы или пока не будет получена международная помощь.

Рекомендация 3: укрепить проникновение страхования и изучить вопрос о страховании государственного имущества. Правительство, возможно, захочет рассмотреть возможность продвижения культуры страхования и помочь в развитии рынков частного страхования имущества от риска катастроф. Правительство также могло бы рассмотреть возможность разработки программы страхования государственного имущества (например, государственных зданий и мостов) и критически важной инфраструктуры (например, электростанций). Этот подход мог бы также служить стимулом для инвестирования в улучшение оценки риска и снижения риска (например, в модернизацию) с целью сократить убытки и снизить стоимость страхования.

Упомянутые и другие соответствующие источники

- Правительство Грузии. Бюджетный кодекс Грузии.
http://www.mof.ge/images/File/budget_legislation/BUDGET_CODE_OF_GEORGIA_ENG.pdf.
- . Закон Грузии «О бюджетной системе», 2004.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/Georgia5JUNE06.pdf>.
- . Закон Грузии «О грантах».
<http://www.ifrc.org/docs/idrl/514EN.pdf>.
- . Закон Грузии «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
- . Государственный бюджет Грузии на 2012 год.
- IMF (International Monetary Fund). 2014. “Georgia: Financial System Stability Assessment.” IMF Country Report 14/355. December.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14355.pdf>.
- [МВФ (Международный валютный фонд). 2014. «Грузия: оценка устойчивости финансовой системы». Национальный отчет МВФ № 14/355. Декабрь.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14355.pdf>]
- . 2015. “Georgia Financial Sector Assessment Program: Detailed Assessment of Observance of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision.” IMF Country Report No. 15/10. January.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1510.pdf>.
- [———. 2015. «Программа оценки финансового сектора Грузии: детальная оценка соблюдения основных базельских принципов для эффективного банковского надзора». Национальный отчет МВФ № 15/10. Январь.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1510.pdf>]
- Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов, 2011. Национальный доклад о состоянии окружающей среды в Грузии, 2007–2009 гг.
http://moe.gov.ge/files/Saministros%20Prioritetebi/eng_erovnuli_mokhseneba_2009.pdf.
- . 2015. “Georgia: National Progress Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2013–2015).”
http://www.preventionweb.net/files/43006_GEO_NationalHFAprogress_2013-15.pdf.
- [———. 2015. «Грузия: Национальный отчет о ходе реализации Хиогской рамочной программы действий (2013—2015 гг.)».
http://www.preventionweb.net/files/43006_GEO_NationalHFAprogress_2013-15.pdf]
- Министерство финансов. Статистический бюллетень № 4: государственный долг Грузии. Июнь.
http://www.mof.ge/images/File/debtbulletin/Public%20Sector%20Debt%20Statistical%20Bulletin%20N4%20_ENG.pdf.
- Министерство внутренних дел. 2013. «Департамент материальных резервов Грузии».
<http://police.ge/en/lepl/sakhelmtsifo-materialuri-rezervebis-departamenti>.”
- Rukhadze Anna, Ina Vachiberidze, and Marina Fandoeva. 2014. “National Climate Vulnerability Assessment: Georgia.” Climate Forum East (CFE) and Georgia National Network on Climate Change.
<http://climateforumeast.org/uploads/other/0/771.pdf>.
- [Рухадзе, Анна, Инна Вачиберидзе и Марина Фандоева. 2014. «Национальная оценка климатической уязвимости: Грузия». Climate Forum East (CFE) и Национальная сеть Грузии по изменению климата.
<http://climateforumeast.org/uploads/other/0/771.pdf>]
- Служба государственного аудита Грузии. 2013. Заключение по законопроекту Грузии «О государственном бюджете Грузии на 2014».
http://sao.ge/files/auditi/Draft_Law_on_State_Budget_for_2014-Eng.pdf.

- UNDP (United Nations Development Programme). 2014. “Disaster Risk Reduction Capacity Assessment Report.” September.
http://www.ge.undp.org/content/dam/georgia/docs/publications/GE_UNDP_Disaster_Risk_Reduction_Capacity_Assessment_Report_2014_Eng.pdf.
- [ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций). 2014. «Отчет по оценке потенциала в области снижения риска бедствий». Сентябрь.
http://www.ge.undp.org/content/dam/georgia/docs/publications/GE_UNDP_Disaster_Risk_Reduction_Capacity_Assessment_Report_2014_Eng.pdf]
- UNDP (United Nations Development Programme) and World Bank. 2015. “Tbilisi Disaster Needs Assessment 2015. Final Draft.” September 2.
http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/library/environment_energy/tbilisi-disaster-needs-assessment--2015/.
- [ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций) и Всемирный банк. 2015. «Оценка потребностей после бедствия в Тбилиси, 2015. Заключительный проект отчета». 2 сентября.
http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/library/environment_energy/tbilisi-disaster-needs-assessment--2015/]
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). 2010. “Environmental Performance Review: Georgia. Second Review.”
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/Georgia%20II.pdf.
- [UNECE (Европейская экономическая комиссия ООН). 2010. «Обзор экологических показателей: Грузия. Второй обзор».
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/Georgia%20II.pdf]
- . 2015. “Environmental Performance Review: Georgia.”
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_177.pdf.
- [———. 2015. «Обзор экологических показателей: Грузия».
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_177.pdf]
- UN OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) Financial Tracking Service. “Georgia.”
<https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyCountryDetails&cc=geo> (accessed September 2016).
- [Служба финансового мониторинга UNOCHA (Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов). «Грузия».
<https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyCountryDetails&cc=geo> (accessed September 2016).]
- World Bank. 2015. “Georgia Partnership Program Snapshot.” April.
 [Всемирный банк. 2015. «Краткий обзор программы сотрудничества с Грузией». Апрель.]
- World Bank and GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery). 2014. *Financial Protection against Natural Disasters: An Operational Framework for Disaster Risk Financing and Insurance*. Washington, DC: World Bank.
 [Всемирный банк и GFDRR (Глобальный фонд по сокращению бедствий и восстановлению). 2014. *Финансовая защита от стихийных бедствий: операционная матрица по финансированию и страхованию риска бедствий*. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.]
- World Bank and United Nations. 2013. “2012 Georgia Severe Storms and Flooding: Joint Needs Assessment.” UNDP, Georgia.
http://www.undp.org/content/dam/georgia/docs/publications/UNDP_GE_EE_Storms_Flooding_2012_ENG.pdf.
- [Всемирный банк и Организация Объединенных Наций. 2013. «Сильные штормы и паводки в Грузии, 2012 год: совместная оценка потребностей». ПРООН, Грузия.
http://www.undp.org/content/dam/georgia/docs/publications/UNDP_GE_EE_Storms_Flooding_2012_ENG.pdf]
- World Bank, UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction), and CAREC (Central Asia Regional Economic Cooperation). 2009. “Central Asia and Caucasus Disaster Risk Management Initiative (CAC DRMI): Risk Assessment for Central Asia and Caucasus Desk Study Review.”
http://www.unisdr.org/files/11641_CentralAsiaCaucasusDRManagementInit.pdf.
- [Всемирный банк, UNISDR (Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий) и ЦАРЭС (Центрально Азиатское региональное экономическое сотрудничество). 2009. «Инициатива по управлению риском бедствий в Центральной Азии и на Кавказе (ЦАК-ИУРБ): оценка риска для Центральной Азии и Кавказа. Камеральный обзор».
http://www.unisdr.org/files/11641_CentralAsiaCaucasusDRManagementInit.pdf]

Национальная записка по финансированию риска бедствий: Грузия

Май 2017