

Люди осматривают поврежденный мост в Чиманимани, в 450 км к востоку от Хараре, столицы Зимбабве, после того как на нее обрушился циклон «Идай».

ИНВЕСТИЦИИ В ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ

Страны, подверженные стихийным бедствиям, укрепляют свою способность противостоять климатическим явлениям

Боб Симисон

После урагана «Дориан», а также других циклонов, обрушившихся на Багамы в 2016 и 2017 годах, был разработан проект по усилению сопротивляемости прибрежных районов. Согласно исследованиям, проведенным Стэнфордским университетом и правительством Багамских островов, сотни километров прибрежных лесов, мангровых зарослей, рифов и морских водорослей обеспечивают при меньших затратах более эффективную защиту, чем волноломы и молы.

В других странах Карибского бассейна, подверженных воздействию ураганов (Гренада, Доминика и Ямайка), наблюдаются разные уровни создания потенциала для более эффективного противостояния стихийным бедствиям, связанным с климатическими изменениями, и восстановления после них. В африканских странах (Зимбабве, Малави, Мозамбик) после обширных наводнений, вызванных тропическими циклонами «Идай» и «Кеннет», которые один за другим обрушились на них в этом году, практикуется подход «строить лучше, чем было», который применяется при строительстве автомобильных и железных дорог и портов, восстановлении источников средств к существованию в сельском хозяйстве, а также при повышении адаптивных возможностей под воздействием климатических потрясений, стихийных бедствий и экстремальных погодных явлений.

По словам Эйерусалем Фасики, исполняющей обязанности регионального управляющего Африканского банка развития в Лилонгве (Малави), «подобное уже становится нормой», поскольку из-за изменения климата Земли стихийные бедствия становятся все более частыми и масштабными. В этой не имеющей выхода к морю стране с 18-миллионным населением на юге Африки был создан Департамент по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, выполняющий координационные и руководящие функции в отношении программ управления рисками стихийных бедствий по всей стране. «Десять лет назад трудно было представить, что стихийные бедствия могут быть такого масштаба и случаться так часто, — говорит Эйерусалем. — Мы должны научиться рассматривать их в принципиально новом свете».

В странах, подверженных опасности стихийных бедствий, появились новые приоритеты в плане соответствующей подготовки и адаптации, поддерживаемые международными организациями, такими как Африканский банк развития, Международный Валютный Фонд и Всемирный банк. По данным этих групп, инвестирование в сопротивляемость стихийным бедствиям более эффективно, чем вложение ресурсов лишь в помощь и восстановление после таких бедствий, поскольку способно уменьшить человеческие страдания и количество жертв.

В июне 2019 года МВФ одобрил инвестирование в создание адаптивных возможностей в странах, подверженных стихийным бедствиям, назвав среди положительных последствий сокращение ожидаемых потерь, повышение экономических показателей и улучшение бесперебойного предоставления государственных услуг. В то же время он признал, что многие из таких стран едва ли смогут справиться с такими капиталовложениями. По данным Программы ООН по окружающей среде, к 2030 году расходы на адаптацию к климатическим изменениям в развивающихся странах могут составить от 56 до 300 млрд долларов, что в два-три раза больше объема финансирования, доступного в настоящее время.

Вместе с тем, по словам экономистов МВФ, инвестиции в адаптивные возможности могут сократить расходы на ликвидацию последствий стихийных бедствий как минимум вдвое. Именно так международные организации представляют данный вопрос группам и странам-донорам.

«Кризис хорош тем, что из него всегда можно извлечь уроки», — пишет бывший президент Фонда Рокфеллера Джудит Родин в своей книге «Дивиденды сопротивляемости», вышедшей в свет в 2014 году. Родин продолжает выступать в поддержку адаптационного подхода к климатическим изменениям.

В своем интервью она отмечает: «Стихийные бедствия помогают привлечь внимание. До того, как данная концепция была в полной мере разработана, наращиванию потенциала сопротивляемости стихийным бедствиям не уделялось достаточного внимания. Что характерно, в наибольшей степени неблагоприятные последствия этого явления ощущают на себе малоимущие и уязвимые слои общества, независимо от того, живут ли они на островах или в мегаполисах».

В марте 2019 года на Зимбабве, Малави и Мозамбик обрушился тропический циклон «Идай», принесший с собой непрерывные сильные ветры и проливные дожди, в результате чего погибло более 1300 человек. Месяц спустя практически на те же районы обрушился тропический циклон «Кеннет», продолживший разрушения, причем общий ущерб от обоих циклонов достиг 4 млрд долларов. Это был первый зарегистрированный случай двух последовательных стихийных бедствий в течение одного сезона, когда почти 3 млн человек остались без жилья, электричества и водоснабжения. Более 800 000 га посевов было полностью уничтожено.

«Малави является одной из наименее развитых стран в мире, а также одной из стран, наиболее сильно пострадавших от изменения климата, — отмечает Прита Митра, глава миссии МВФ в Малави. — Мы изучаем вопрос адаптации к климатическим изменениям и выясняем, можно ли использовать эту возможность не только для стимулирования экономического роста, но и для сокращения масштабов неравенства. В странах Африки к югу от Сахары больше всего страдают от климатических изменений самые бедные домохозяйства, вследствие чего изменение климата усугубляет и без того значительное неравенство».

Для ликвидации последствий циклонов Африканским банком развития была утверждена четырехлетняя грантовая программа на общую сумму 100 млн долларов, призванная обеспечить прямую помощь 1 млн человек в этих трех странах. Данный проект включает меры по повышению производительности сельского хозяйства и его сопротивляемости стихийным бедствиям посредством модернизации ирригационных систем и практики животноводства. Она также предусматривает наращивание резистентности к серьезным ураганам такой инфраструктуры, как дороги, электросети, системы водоснабжения и канализации. В рамках программы также планируется повышение эффективности систем раннего предупреждения и наращивание институциональной базы и потенциала реагирования на стихийные бедствия на местном уровне.

По словам Митры, в таких странах, как Малави, фермеры и отдаленные домохозяйства зависят от услуг мобильной связи в таких вопросах, как раннее предупреждение о погодных явлениях, планирование посевов и получение доступа к финансированию. Поэтому, чтобы повысить устойчивость и возможность противостоять мощным ураганам, важно совершенствовать телекоммуникационные системы.

«Эти страны не имеют возможности делать все самостоятельно, — говорит Митра. — Это бедные страны. С учетом того что стихийные бедствия становятся все более масштабными и частыми, а следовательно, и более дорогостоящими, для всех стран-доноров и международных организаций, возможно, будет дешевле, если все мы заблаговременно позаботимся о повышении сопротивляемости стихийным бедствиям».

Это один из основных выводов рабочего документа 2019 года, авторами которого являются экономисты МВФ Алессандро Кантельмо, Джованни Мелина и Крис Папагеоргиу. Эти исследователи ранжируют страны по степени возможности противостоять стихийным бедствиям, исходя из данных, накопленных за предшествующие 20 лет (до 2017 года). Было выделено 34 страны, наиболее подверженных стихийным бедствиям, и установлено, что в основном речь идет о небольших странах или странах с низким уровнем дохода, находящихся в Тихоокеанском или Карибском бассейне, причем возглавляют этот список Маршалловы Острова, Сент-Винсент, Гренадины, Тувалу, Микронезия и Сент-Люсия.

Исследование показывает, что стихийные бедствия, такие как засухи, наводнения и ураганы, нередко способны нанести ущерб, составляющий до 50 процентов ВВП страны, а также что за последние 20 лет природные катастрофы стали происходить чаще и достигать больших масштабов. Потери от урагана «Айван» на Гренаде в 2004 году составили 148 процентов ВВП, а от урагана «Мария» в случае Доминики в 2017 году — 260 процентов, что отражает относительно небольшой размер экономики этих стран.

Малые страны не могут легко вернуться в исходное состояние после бедствий подобного масштаба. Исследователи считают, что в среднем экономика стран, подверженных стихий-

ным бедствиям, растет в год на 1 процент меньше, чем в странах, не подверженных стихийным бедствиям, поскольку на восстановление после таких событий приходится направлять огромные ресурсы. Исследование показывает, что в результате климатических изменений этот разрыв может стать в три раза больше. Экономический застой и снижение доходов в странах, подверженных стихийным бедствиям, сопровождается накоплением значительно большего государственного долга, чем в странах, не подверженных стихийным бедствиям.

Авторы исследования разработали комплексную экономическую модель, позволяющую сравнивать результаты инвестирования в сопротивляемость стихийным бедствиям с мерами, ограничивающимися оказанием помощи при таких бедствиях. Модель показывает, что подверженные стихийным бедствиям страны незначительно выигрывают при самостоятельном финансировании сравнительно высоких затрат на развитие адаптивных возможностей. «Международная помощь имеет решающее значение», — говорится в исследовании. Экономисты полагают, что посредством такой заблаговременной помощи в финансировании устойчивой инфраструктуры можно достичь впечатляющих результатов.

Как показывает исследование, «при восстановлении потерь благосостояния после стихийных бедствий с помощью грантов, обеспечивающих финансирование дополнительных расходов на создание устойчивой инфраструктуры, от доноров потребуется менее половины суммы, необходимой для финансирования ликвидации последствий стихийных бедствий».

В одном из других исследований МВФ в странах Карибского бассейна показано, что инвестирование в структурную устойчивость к стихийным бедствиям может повысить производительность экономики на 3–11 процентов, а дивиденды роста составят при этом 0,1–0,4 процента в год.

МВФ наметил трехэтапный подход в отношении сопротивляемости стихийным бедствиям, учитывающий необходимость поддержания финансовой приемлемости. Принимая во внимание размер ожидаемых затрат, необходимо навести порядок в налогово-бюджетной сфере, при финансовой поддержке международного сообщества.

Первый элемент данного подхода — это структурная адаптация, включающая укрепление автодорог, мостов, телекоммуникаций, систем водоснабжения и канализации. В результате тропических ураганов 2015 и 2017 годов крошечный карибский остров Доминика с населением 74 000 человек остался в руинах. Первый раз стоимость ущерба равнялась ВВП страны, а во второй раз превысила его в два раза. В рамках пилотной программы МВФ правительство Доминики разрабатывает план повышения сопротивляемости национальной инфраструктуры стихийным бедствиям, рассчитанный до 2030 года. Однако, по оценкам МВФ, для обеспечения финансовой приемлемости при этом потребуется помощь доноров на общую сумму 200 млн долларов.

Второй элемент — это обеспечение послекризисной и социальной устойчивости к стихийным бедствиям, например, планирование, связанное с чрезвычайными ситуациями, и соот-

ветствующие капиталовложения, призванные обеспечить эффективное реагирование на стихийные бедствия с минимальными сбоями в работе государственных служб, включая предоставление убежища или адресной помощи. Консультант Департамента стран Африки МВФ Маршалл Миллс приводит следующие примеры: после циклона 2016 года в Мозамбике был создан социальный реестр для распределения помощи после стихийных бедствий, а также было проведено инвестирование в укрепление школьных зданий, используемых в качестве общественных убежищ.

Третий элемент, который фактически является основным, заключается в заблаговременном создании финансовой устойчивости к стихийным бедствиям. Так считает Ума Рамакришнан, заместитель директора Департамента стран Западного полушария МВФ и ведущий автор рабочего документа МВФ об укреплении сопротивляемости стихийным бедствиям в развивающихся странах, подверженных стихийным бедствиям. Сфера ее деятельности включает Багамские Острова, Барбадос и Ямайку. При этом она ссылается на недавний проект МВФ, рассчитанный на шесть с половиной лет, в рамках которого официальные органы Ямайки приложили колоссальные усилия для укрепления государственных финансов, с тем чтобы серьезные внешние потрясения, включая мощные ураганы, не могли нанести непоправимый ущерб финансовому потенциалу страны. Почти за 300 лет документально зафиксированной истории Ямайка пережила десятки ураганов, в том числе 17 ураганов с присвоенными именами начиная с 1951 года, которые, как правило, приводили к наводнениям, человеческим жертвам и значительным экономическим потерям.

В качестве первого уровня финансовой устойчивости Ямайки средства вкладываются в резервный фонд, предназначенный для предоставления наличных денег при стихийных бедствиях. По словам Рамакришнан, общий объем этого фонда уже составляет порядка 2 млрд ямайских долларов (15 млн долларов). Второй уровень — достижение договоренности с Межамериканским банком развития о резервном кредитовании в виде кредитной линии в размере 285 млн долларов на случай стихийных бедствий. И третий уровень — организация страхования на случай стихийных бедствий посредством различных механизмов передачи рисков, в том числе при помощи Карибского фонда страхования рисков стихийных бедствий, а возможно, и рыночного инструмента, такого как облигации для преодоления катастроф, хотя конкретное содержание данного инструмента не разглашается в полной степени.

«На Ямайке многое еще предстоит сделать для обеспечения структурной и социальной устойчивости, и этому будут посвящены дальнейшие шаги, — говорит Рамакришнан. — На Ямайке часто говорят, что всего лишь один-единственный ураган может свести на нет все экономические достижения страны». **ФП**

БОБ СИМИСОН — независимый автор и редактор, в прошлом работавший в *Wall Street Journal*, *Detroit News* и *Bloomberg News*.