

Large-scale Disasters: Lessons Learned

Summary in Russian

Крупномасштабные катастрофы: вынесенные уроки

Резюме на русском языке

Многие страны ОЭСР были затронуты крупными событиями с пагубными последствиями в последние годы. Значительные человеческие и экономические затраты таких событий и те последствия, которые они могут иметь для мировой экономики, стали текущими причинами для беспокойства.

Принимая во внимание межправительственный и мультидисциплинарный характер организации, а также её опыт в управлении риском и катастрофами в разнообразных областях, ОЭСР как раз компетентна, чтобы анализировать влияние крупных катастроф на общество и экономику и определять, какая практика является оптимальной на этапах реагирования на катастрофы и восстановления после них. В этих целях под руководством Международной Программы Будущего ОЭСР провела работу группа специалистов из восьми директоратов ОЭСР и группа турецких специалистов, предоставивших материал для главы 3. Доклад был подготовлен между маем и июлем 2003 г.

В этом докладе анализируются экономические и социальные последствия недавних крупномасштабных катастроф и подводятся несколько первых уроков для мониторинга будущих катастроф и управления ими. Доклад прежде всего посвящён вопросу восстановления доверия и обеспечения безопасности экономического восстановления после возникновения крупной катастрофы с негативными последствиями.

Рассматриваются такие разные события, как авария на Чернобыльской АЭС, землетрясение в Кобе и Мармаре, ураган Эндрю и теракты 11 сентября в Нью-Йорке и Вашингтоне. Общей чертой такого рода катастроф является массовое влияние на большое сконцентрированное количество людей, экономической деятельности и материальных ценностей. Они подрывают многочисленные жизненно важные системы, такие как поставка энергии, транспортные перевозки и средства сообщения. Их влияние выходит далеко за пределы первоначально затронутого региона и вызывает широко распространённую тревогу. В некоторых

случаях общественность выражает своё недоверие по отношению к способности правительств защитить граждан.

Текст начинается с обзора важных общих черт между этими разными катастрофическими событиями (глава 1). Затем идёт ряд более специализированных текстов, которые внимательно рассматривают конкретные последствия для отраслей (глава 2). Землетрясения 1999 года в регионе Мармара Турции являются темой конкретного исследования (глава 3). Доклад завершается аннотированной библиографией.

Обзорный раздел Главы 1 посвящён следующим политическим сигналам, которые были разработаны в ходе расширенной работы ОЭСР над вопросами, связанными с катастрофами:

- Правительства могут – и должны – быть лучше подготовлены для смягчения экономического и социального влияния катастроф путём лучшего планирования и координации между уровнями ответственности правительств.
- Общественное доверие также, как и потребительское и инвесторское доверие, являются ключевыми элементами обеспечения быстрого и систематического восстановления; эти элементы должны быть подкреплены путём предоставления информации, вызывающей доверие, и эффективными действиями как государственного, так и частного сектора.
- Правительствам необходимо более тесно сотрудничать с частным сектором, который должен играть ряд ключевых ролей в предотвращении катастроф, подготовке к ним, реагировании на них и восстановлении после их наступления.
- Крупные катастрофы и события с негативными последствиями могут иметь многогранные международные масштабы, а это демонстрирует необходимость более систематического международного сотрудничества.

Замечания по отраслям в главе 2 дают представление о последней работе ОЭСР, посвящённой влиянию, оказываемому риском и катастрофой, где анализируются восемь конкретных вопросов:

- Измерение последствий крупномасштабных катастроф
- Экономическое восстановление после наступивших в прошлом катастроф
- Влияние на государственные финансы
- Последствия для финансовых и страховых рисков
- Управление катастрофами путём страхования
- Вопросы компенсации
- Восстановление жилья и общин
- Уроки, вынесенные из ядерных катастроф.

В главе 3 доклада весьма подробно рассматривается реакция Турции на катастрофическое землетрясение в Мармаре. Прилагается аннотированная

библиография последних публикаций ОЭСР по теме управления катастрофами, чтобы сориентировать читателя на последнюю экономическую литературу в этой области.

В данном докладе поднимаются вопросы благополучия граждан и в то же время предоставляется дальнейшее размышление о путях, которыми люди, действуя как через частный, так и через государственный сектор, могут оказывать влияние и содействовать выработке новых идей в области управления риском. Поскольку риск представляет собой многоотраслевой, мультидисциплинарный набор вопросов, связанные с риском вопросы должны чаще решаться совместно всеми правительственными ведомствами, преодолевая традиционное административное разделение.

Извлеченные уроки

На основе прошлой работы ОЭСР над управлением риском и катастрофами и углублённых исследований отдельных глав публикации, в главе, озаглавленной “Извлеченные уроки”, предлагается набор политических уроков, извлеченных из влияния, оказанного крупными событиями с негативными последствиями, и управления ими в различных частях мира. Краткое обобщение этой главы передаёт, таким образом, саму суть публикации и предоставляет в ваше распоряжение наилучшую призму, через которую можно получить общее представление о ней.

Хотя между событиями существуют значительные различия, например размах причиненного ущерба, контекст, в котором эти события произошли, и правительственная реакция на них, у этих событий есть также и сходные черты. Именно благодаря их сходствам, как например скорости их распространения и тому, как они отразились на наших обществах и экономике, можно извлечь из них уроки. Следовательно, из прошлого можно извлечь уроки, хотя публикация и показывает, что эти уроки не должны восприниматься как простые рецепты того, как обращаться с будущими событиями, а скорее должны служить рамочной основой для улучшения реагирования на катастрофы и восстановления после их наступления.

Урок 1. Правительства могут и должны быть лучше подготовлены для смягчения экономического и социального влияния катастроф.

Крупномасштабные катастрофы могут причинить значительный экономический ущерб, порядка одного процентного пункта от общего богатства или даже нескольких процентных пунктов от ВВП. На сегодняшний день такие катастрофы часто затрагивают крупные городские агломерации с высокой концентрацией населения, экономической деятельности и материальных ценностей. Могут быть повреждены критические инфраструктуры и сильно разрушены системы, от которых зависит общество и экономика (телекоммуникация, транспорт, подача энергии и т.д.).

Негативные экономические последствия могут быть существенными, особенно если присутствует угроза повторения катастрофы (радиоактивное заражение, землетрясения и т.д.). Такие события с негативными последствиями могут оказать краткосрочное дестабилизирующее воздействие на экономику в связи с их влиянием на потребительское и деловое доверие, потребностью в наличных средствах, которые они могут вызвать в финансовом секторе, и другими видами дисбаланса в отраслях, который они могут спровоцировать.

Чтобы смягчить влияние таких катастроф, правительства должны внедрять гибкие и быстро реагирующие способы принятия решений и сохранять

достаточный запас прочности в бюджетной и, может быть, даже денежно-кредитной сфере.

Поскольку события с негативными последствиями могут иметь непредсказуемый характер и часто требуют немедленного решения на основе неполной информации, управление катастрофами не может зависеть от детальных рамок действий. Оно скорее должно опираться на быстро реагирующую, гибкую структуру принятия решений. Модели анализа решения, использующие методы теории вероятности, такие как механизмы инициирования, могут оказаться необходимым средством определения уровней, на которых правительственное вмешательство должно активироваться.

После наступления катастрофы правительства сталкиваются с огромным давлением, связанным с просьбами о вмешательстве (выплаты компенсаций жертвам, восстановление поврежденных сфер, предупреждение кризиса наличности, и т.д.). Однако, так как несвоевременное правительственное вмешательство может привести к обратным результатам, как на макро- так и на микроэкономическом уровне, правительства должны сохранять существенный запас прочности в своей бюджетной и денежно-кредитной сферах. На макроэкономическом уровне, например, несвоевременное вмешательство может привести к увеличению государственного долга и росту инфляции, а на микроэкономическом уровне оно может привести к искажающим последствиям и вызвать подавление стимулов.

Внедряя структуры принятия решений и сохраняя существенный запас прочности в перечисленных выше областях, правительства могут гораздо лучше подготовиться к реагированию на неожиданные, катастрофические события.

Урок 2. Общественное доверие и доверие инвесторов - ключевые составляющие восстановления; их необходимо укреплять путём сообщения информации, вызывающей доверие, и эффективных действий.

После наступления события с негативными последствиями возникает высокий спрос на информацию. Независимые СМИ часто интерпретируют и представляют данные общественности в реальном времени, при малом правительственном влиянии на то, как преподносится информация, или на то, как она будет воспринята общественностью. И в то же время возможность правительства общаться с общественностью часто ограничивается необходимостью не раскрывать критическую информацию, напр., защита потенциальных целей от будущих террористических актов. Это напряжённое состояние между общественным спросом на информацию, с одной стороны, и обязанностью правительства передавать достоверную и открытую информацию, с другой стороны, может привести к широкомасштабной панике или к упорядоченному, коллективному восстановлению. Например, недостаточное информирование населения, подвергшегося радиоактивному облучению, и непривлечение его к участию являются одной из причин, по которым пятнадцать лет после Чернобыльской

катастрофы общественное недоверие правительству и психосоматические заболевания по-прежнему дорого обходятся правительствам Украины и Беларуси.

Общественное доверие органам власти, управляющим риском, является следовательно, ключевым условием контроля за катастрофой и восстановления после неё.

Восстановление общественного доверия после наступления катастрофы требует прозрачности в коммуникации и вовлечённости участников на долгий период времени - вот те два элемента, которым мало уделялось внимания в прошлом. В частности, участники должны содействовать оценке ответов на такие вопросы, как “в какой степени это отразилось на условиях жизни и социальных отношениях” и “какова вероятность восстановления этих условий путём местных и частных инициатив”.

Хотя в прошлом у участников не всегда спрашивалось их мнение, крупномасштабные катастрофы затрагивают всех участников и повышают их осведомленность. Следовательно, подходящий курс действий состоит в вовлечении их в разработку более совершенного управления риском путём сотрудничества и лучших экономических стимулов. Это влечёт за собой предоставление ответов на вопросы “соответствует ли наступивший риск предыдущим оценкам” и “имелись ли эффективные стимулы для избежания и снижения риска”?

Совместное расследование источников катастрофы с большим числом заинтересованных сторон (т.е. всеми участниками) и принятие затем адекватных мер для исправления ситуации повышает общественную веру в способность правительства урегулировать будущие виды риска и, следовательно, облегчает восстановление.

Урок 3. Правительствам необходимо работать в партнёрстве с частным сектором, который должен играть ряд ключевых ролей в предотвращении катастроф, подготовке к ним, реагировании на них и восстановлении после их наступления.

Крупномасштабные катастрофы отражаются на экономике местного и национального уровней разными путями. На национальном уровне последствия могут быть ограниченными. Например, ущерб, причиненный во время землетрясения в Кобе, оценивается в 130 млрд. долл. США, что соответствует всего лишь 10% ежегодных накоплений страны. На местном уровне, однако, последствия могут иметь колоссальные масштабы. Однако, исследования показали, что местная экономика восстанавливается довольно быстро (см. Ключевой вопрос 1, Глава 2). Именно здесь частный сектор играет большую роль.

Частный сектор играет ведущую роль в восстановлении пораженных катастрофой районов и восстановлении экономической динамики – при условии, что он будет располагать соответствующими экономическими стимулами (как освещается в Ключевом вопросе 1, Глава 2). Важность таких стимулов для местной

экономики может быть продемонстрирована, например, процветанием Славутича, города, построенного вскоре после 1986 г. для поселения людей, живших поблизости от Чернобыля. Уровень безработицы там ниже, чем в среднем по стране, и создается всё больше и больше новых предприятий. Это частично связано со статусом города, который является особой экономической зоной, и, в особенности, со среднесрочным освобождением новых предприятий от уплаты налогов.

Государственные меры – особенно систематические, носящие долгосрочный характер – цель которых – помочь пострадавшим отраслям промышленности или регионам, могут внести диспропорции в конкуренцию и создать препятствие для торговли. Таким же образом государственное вмешательство, направленное на предоставление компенсаций жертвам, может даже вызвать проблемы морального риска (рассмотренные в Ключевом вопросе 1, Главе 2). Исследования показали, что систематическая выплата компенсаций – часто производимая для демонстрации национальной солидарности – может на самом деле привести к обратным моральным и экономическим последствиям, приводящим к созданию “менталитета жертвы”. Кроме восстановления государственных инфраструктур и краткосрочной гуманитарной помощи правительствам, следовательно, настоятельно советуется способствовать инициативному поведению и постепенно сокращать государственные компенсационные меры.

Роли и сферы ответственности государственного и частного сектора в управлении риском претерпели значительные изменения в странах ОЭСР за последние десятилетия. В результате, недавние чрезвычайные происшествия пролили свет на разрыв, существующий между способами реагирования на риск в этих секторах. Странам необходимо уточнить ответственность каждой из сторон и адаптировать законодательные рамки – в частности законы об обязанностях – к этой быстро меняющейся среде.

Партнерство между государственным и частным сектором может привести к сокращению уязвимости перед будущими катастрофами при помощи внедрения “мягкого регулирования”. Например, после 11-го Сентября оказалось, что непрерывность бизнеса некоторых банков затруднилась в результате тесной близости структур, сохраняющих данные, и первичных офисов и недостатка внимания, уделяемого обновленным и оперативным процедурам сохранения данных. “Мягкие” регламентирующие процедуры между государственным и частным сектором могли бы, в принципе, помочь предотвратить появление такого явления.

Повторение мега-риска, такого как террористические атаки 11 Сентября, оказывает большое, а в некоторых случаях безотзывное давление на индустрию страхования и перестрахования. Действительно, доказательства, имеющиеся на страховых рынках, показывают, что мировая индустрия страхования и перестрахования может не вынести второй такой атаки, как 11 Сентября. Существование этого феномена указывает на границы традиционных механизмов разделения риска и подтверждает необходимость сотрудничества между правительствами, индустрией (пере)страхования и рынками капиталов.

Эффективное сотрудничество между государственным и частным сектором может, таким образом, внести существенный вклад в оживление местной экономики, улучшая способность быстро восстанавливаться в случае наступления катастроф в будущем, и может помочь индустрии (пере)страхования в управлении рисками.

Урок 4. Крупные катастрофы или события с негативными последствиями могут иметь глобальные последствия и показывают необходимость в международном сотрудничестве.

Размах одной или нескольких катастроф может без труда превзойти возможности одной страны остановить глобальное распространение угрозы. Действительно, различные риски могут носить глобальный характер, как например, инфекционные болезни. Во многих случаях стратегии по управлению риском на уровне одной страны должны дополняться международным сотрудничеством. Усиленное международное сотрудничество может включать в себя:

- Обмен информацией и знаниями.
- Координацию национальных инициатив.
- Разработку международных средств управления катастрофами.
- Обязывающие соглашения.

Определенные случаи катастроф, связанные, например, с биологическим, химическим или радиоактивным заражением, затронут интересы правительств не только пострадавшей страны - даже, если катастрофа поразит ограниченную географическую зону (что рассматривается в Ключевом вопросе 7, Главе 2). Однако всемирное отслеживание и передача информации для многих видов риска только ещё зарождается и в некоторых случаях необходимых технологий не хватает в некоторых странах. Даже там, где структуры комплексного международного наблюдения и мониторинга были развиты, они состоят из работающих в сети региональных и национальных систем. Как недавно показала эпидемия атипичной пневмонии (SARS), эффективное глобальное отслеживание рисков во многом зависит не только от возможностей наблюдения индивидуальных стран, но также и от их желания сотрудничать. Передача технологий и знаний развивающимся странам и создание в них потенциала являются поэтому необходимым – хотя и не самодостаточным – средством любой стратегии сдерживания глобальной катастрофы.

Международное сообщество должно также создать платформы международного сотрудничества для разделения бремени управления риском и и облегчения финансовой поддержки.

Для получения подробных данных

Полный анализ извлеченных уроков реагирования на крупномасштабные катастрофы, а также и углубленные отраслевые исследования конкретных аспектов реагирования на катастрофы можно найти в полной публикации *Извлеченные уроки в вопросе реагирования на крупномасштабные катастрофы*, изданной ОЭСР (2004), ISBN 92-64-02018-7.

© ОЭСР 2004

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

Воспроизведение данного резюме разрешается при условии, что при этом будут указаны атрибуты авторского права ОЭСР и заглавие оригинала публикации.

Многоязычные резюме - переведённые отрывки из публикаций ОЭСР, вышедших в оригинале на английском и французском языках.

**Они доступны бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР
www.oecd.org/bookshop/**

За дополнительной информацией, обращайтесь в Отдел прав и переводов ОЭСР при Директорате общественных вопросов и коммуникации.

rights@oecd.org

Факс: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France
Франция

Посетите наш интернет сайт www.oecd.org/rights/

