ХАБИТАТ-III
Кито - октябрь 2016 года

Конференция Организации Объединенных Наций по Жилью и Устойчивому Городскому Развитию

ХАБИТАТ III ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ДОКЛАДЫ

7 - МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ

(Русский)

Нью-Йорк, 31 Май 2015

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ДОКЛАД ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Увеличение дохода, финансовое управление, трансферты, децентрализация, налоги, кадастровая система, участие в прибылях от роста стоимости земли, основная инфраструктура, услуги, местные активы, прозрачность, подотчетность.

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТЫ И ЦИФРЫ

- Глобализация продвигается семимильными шагами, но также набирает темп процесс локализации, где местные органы власти имеют более высокуюстепень ответственности за обеспечение инфраструктуры и предоставление услуг. Несмотря на стремительные темпы глобализации, урбанизация растет еще быстрей, и сегодня насчитывается более 4 тыс. городов с населением более 150 тыс. человек, ав 500 городах количество жителей преодолело миллионный рубеж.[1] Города обеспечивают 80 процентов от всего мирового ВВП, при этом такая же доля приходится и на развивающиеся экономики.[2]
- Несмотря на их экономическую важность, города остро нуждаются в ресурсах развития. Во многих странах местные налоги и другие источники доходовмоглибы статьосновным источником финансирования градоустройства, но региональным властям не разрешается расширять свою базу дохода. В развивающихся странах местные налоги составляют 2,3% от ВВП, по сравнению с 6,4% в странах с развитой промышленностью.[3]
- На местные власти давит необходимость сделать больше с меньшими ресурсами. Во многих случаях муниципальные функции постоянно усложняются, включая в себя вопросы, связанные с созданием рабочих мест, социальной интеграцией и изменениями климата. В связи с этим им приходится проявлять чудеса изобретательности в поисках источников дохода и делать всё для рационализации своих расходов. Большинство городов в развивающемся мире все еще сильно зависят от денежных поступлений (трансфертов) и грантов из центральных бюджетов, и прилагаются огромные усилия, чтобы уменьшить такую зависимость от центральных властей. Структура местных источников дохода показывает, что имущественный налог является потенциально неплохим источником местных доходов, но в развивающихся странах имущественный налог составляет менее 3-4% поступлений в местныйбюджет по сравнению с 40-50% в городах Австралии, Канады, Франции, Великобритании и США.[4]

---

[1] ДЭСВ ООН (2011) Распределение населения, урбанизация, внутренняя миграция и развитие.http://www.un.org/esa/population/publications/PopDistribUrbanization/PopulationDistributionUrbanization.pdf

[2] Всемирный банк (2015) Обзор городского развития

[3] Bird, Richard&Roy Bahl (2008) Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward. Institute for International Business, Working Paper Series IIB Paper No. 16.

[4] Farvaque-Vitkovic, Catherine&MihalyKopanyi, Editors (2014) Municipal Finances: A Handbook for Local Governments. /Муниципальноефинансирование: Пособиедляместныхвластей/ World Bank.

- Местные власти учатся эффективнее оказывать услуги с более качественным общественным финансовым управлением при передаче им большей ответственности и автономии. Проведенный Всемирным банком анализ 190 проектов, включающих более 3 тыс. проектов муниципального развития, показал, что при большей степени автономии и ответственности улучшается доступ к услугам, например к водоснабжению и медицинским учреждениям, а также увеличивается объем самих услуг.[5]
- У местных органов власти имеются большие перспективы укрепления своих собственных ресурсов при поддержке центральных властей и международного сообщества. Местные органы власти в развивающихся странах редко используют такие альтернативные источники финансирования, которые, например, можно найти в частном секторе, включая займы у коммерческих банков или государственно-частных партнерств. Только 4% из 500 городов стран с низким уровнем дохода имеют доступ к международным рынкам.[6]Однако в случае с международными займами, местные органы управлениямогут столкнуться с риском изменения курса валют, от чегоу них нет естественной защиты, и что может привести к серьёзным последствиям для них. В ряде стран такая практика запрещена законом. Многие местные власти весьма далеки от кредитоспособного статуса, и до вступления в мир заимствования им необходимопреодолеть весь трудоемкий путь по приведению своей учетной документации в порядок. Существуют такие понятия, как плохой кредит и плохой проект.

СУТЬ ВОПРОСА

Глобальные факторы муниципального финансирования

Многие власти на центральном и местном уровне осознают важность городов для своих экономик. Они прекрасно понимают, что городам необходим устойчивый поток ресурсов и соответствующие условия для высвобождения эндогенных (внутренних) финансовых ресурсов, чтобы добиться устойчивого процесса урбанизации. Тем не менее, им еще только предстоит действовать в соответствии с таким осознанием. Для этого необходим эффективный финансовый механизм, работающий в рамках сильной законодательной и институциональной базы, направленный на удовлетворениепотребностей развития города и повышение качества услуг в существующих городских районах. Однако многие финансовые системы городов по своей структуре созданы для функционирования в экономике прошлой эпохи, а не по примеру лучших образцов нынешней мировой практики.

Некоторые правительства, тем не менее, четче определяют ответственность властей в области предоставления городской инфраструктуры и услуг, лучше структурируют механизмы передачи финансовых средств и полномочий для получения дохода и капиталовложений на местном уровне, чтобы повысить эффективность оказания услуг и управления ресурсами на цели эксплуатации и производство капитальных инвестиций.Однако этот процесс все еще нуждается в улучшении и систематизации. В нижеследующих разделах приводятся ключевые факторы развития эффективной финансовой системы местных властей.

[5] Всемирныйбанк (2009) Improving Municipal Management for Cities to Succeed./какулучшитьмуниципальноеуправление, чтобыгородасталиуспешными/http://siteresources.worldbank.org/EXTMMNGT/Resources/Municipal_eval.pdf

[6] WorldBank (2013) PlanningandFinancingLow-Carbon, LivableCities./Всемирный банк: Планирование и финансирование удобных для жизни городов с низкими углеродными выбросами./

Модернизация устаревших систем управления

Системы управления не только обеспечивают политическую и организационную среду для процесса мобилизации ресурсов, но, что более важно, результаты работы систем городского управления определяют возможность мобилизации доходов. Всего в мире в сфере городского управления отмечается три основных недостатка:

1. Раздробленностьгородских институтов: городские институты в виде местных органов управления зачастую не полностью охватывают территорию города, а координирующие планирование институты не обеспечивают эффективного включения отдельныхотраслевых сегментов– они остаются территориально и экономически изолированными. На практике это означает, что местные органы власти зачастую слишком малы, чтобы подготовить долгосрочные перспективные планы(в частности долговременное видение экономики), обладать достаточными финансовыми рычагами для реализации своего видения, и избегать политического давлениясо стороны непредставительных влиятельных групп, сопротивляющихся развитию, которое имеет преимущества в долгосрочной и территориально распределенной перспективе.

   Хорошим примером создания территориально связанных структур является опыт Германии, где региональные власти были созданы для Большого Штутгарта с целью координации регионального развития экономических инициатив и транспорта. С точки зрения реализации отраслевой интеграции, некоторые развивающиеся страны подняли свои основные города до уровня регионального значения, как в BMA Бангкока (Администрация столичного региона Бангкока) и особой зоны в столичном регионе Джакарты, хотя эти структуры и не охватывают все городские районы этих мегаполисов. Возможно, наилучшим примером в развивающихсястранах может служить опыт ЮАР, которая для своих крупных городских агломераций создала уполномоченные должным образом муниципалитеты с территориальной интеграцией «категории А». Это решило множество проблем согласования в вертикальной и горизонтальной плоскости, присущих предыдущей системе. В общем и целом, международный опыт показывает, что очень сложно внедрить эффективные механизмы вертикальной и горизонтальной интеграции между разными местными органами управления в пределах одной территории большого города в условиях низкого потенциала. Институциональная координация там, где она возможна,обнаруживает тенденцию к более высокой эффективности.

2. Структуры, не отвечающие требованиямкомплексного городского планирования и развитию финансовых отношений между различными органами управления. Хотя это на первый взгляд не так очевидно, но планирование тесно связано с финансированием, так как весьма существенный реальный и возможный доход от налогов и сборов поступает в результате градостроительной деятельности, аеё масштаб и эффективность, в свою очередь, в значительной степени определяются процессом планирования. Помимо средств, поступающих из бюджетов более высокого уровня, которые местные органы управления всегда считают очень небольшими, структура многих трансфертных системустроена таким образом, что обеспечивает порочную стимуляцию для различных форм деятельности, снижающих эффективность местных органов управления.Когда объем бюджетных поступлений рассчитывается только по количеству населения, это никак не стимулирует повышение эффективностиработы. Во многих развивающихся странах связь между планированием и развитием не поддерживается ввиду невозможности проконтролироватьгородскуюзастройку. Помимо неблагоприятных экологических и социальных последствий, повышенный инвестиционный риск из-за неопределённости в нормативной базе трансформируется в увеличение ожидаемого дохода от вложенных средств и в рост издержек финансирования, что в свою очередь ведет к удорожанию инфраструктуры и иных элементов городского развития.

Тем не менее, существуют удачные примеры планирования, развития, получения выгоды и финансирования. Вероятно, одним из лучших примеров эффективности является метро г. Гонконга – одна из немногих транспортных систем, где реально окупаются капитальные и эксплуатационные издержки. Также существуют стимулы для эффективного использования грантов (и выделяемых средств). У филиппинского департаментавнутренних и местных органов управления имеется Специальный фонд стимулирования местных властей для инвестирования в экологическую инфраструктуру; а в Бангладеш имеется Проект улучшения городского управления, который предоставляет местным властям дополнительные ресурсы за хорошую работу.

3. Недостаточная поддержка при создании эффективного и финансово жизнеспособного процесса градоустройства. Недостаточная поддержка для развития институциональной базы и укрепления финансовой деятельности местных властей. Во многих странах имеются специальные учебные заведения для повышения квалификации муниципальных служащих. Однако наблюдается тенденция, что их программы уделяют значительное внимание наращиванию индивидуальных навыков и умений, которые хоть и важны сами по себе, но не достаточны. Тем не менее, можно найти примеры более структурированного подхода для создания потенциала в широком диапазоне. Например, в Индонезии проект «Наращивание потенциала для управления городской инфраструктурой»был сформирован для оказания поддержки центральным и местным организациям, реализующим программу «Развитие интегрированной городской инфраструктуры». В рамках данной программы все участвующие города должны были предоставить «План действий по повышению доходности», демонстрирующий имеющийся потенциал для поддержания инфраструктуры, создаваемой в рамках данной программы. У Всемирного банка имеется большой портфельпроектов по кредитованию муниципальных контрактов, который дает местным властям возможность работать как над усилением своих обычных функций для решения ежедневных задач (включая финансовое управление и мобилизацию доходов), так и над задачами по инвестированию. Бенин, Кот-д‘Ивуар, Гвинея, Мадагаскар, Мали, Мавритания, Руанда, Сенегал и другие страны уже участвуют в этом процессе много лет.

Восполнение недостатка в эндогенных (внутренних) ресурсах

Несмотря на важность обсуждаемых выше трансфертов, жизненно важным для устойчивого развития городов в средней или долгосрочной перспективе является их способность изыскивать источники дохода, исходя из собственных ресурсов. С этимфактором связаны следующие вопросы:

- Первый вопрос: взимает ли город все налоги и сборы с пользователей, которые должны там взиматься(и которые являются источниками чистого дохода – нет смысла во взимании налогов, издержки по которым превышают сумму собираемого налога); взимают ли городские власти налоги и сборы с пользователейна практике или только в теории; и взимают ли они эти налоги в достаточном (максимальном или покрывающем издержки) объеме. Ключевой вопрос заключается в следующем: а существуют ли стимулы, реально гарантирующие взимание местными властями всех налогов, которые, как предполагается, они должны взимать? В теории, централизация финансовых ресурсовпривязана к программе реформирования, но на практике не так уже

много было реформировано (особенно в плане источника доходов). Необходимо обсудить «инфраструктуру», требуемую для надлежащего сбора местных налогов. [7] В частности, когда дело доходит до налогов, в основе которых лежит землевладение, например регистрации земельных участков, существует необходимость обратить внимание на работу судебных систем. Во многих городах, развивающихся стихийно и быстрыми темпами, где трудно устанавливать права собственности, а системы регистрации работают не надлежащим образом, оценка имущества и финансовые кадастры могут оказаться не самым рентабельнымвариантом.

- Второй вопрос – схема систем местного налогообложения, определяемая общенациональными, государственными и региональными органами управления. И опять же, эти схемы явились реакцией на условия давно ушедшей эпохи, и уже не отражают современные условия, возможности и лучшие практические достижения. Например, определялись ли имущественные налоги, исходя из наиболее интенсивного использования земельного участка, где находится недвижимость, или же из стоимости самой недвижимости, находящейся на этой земле?

- Третий вопрос заключается в необходимости наращивания ресурсов местных органов управления,если их недостаточно– дажепри наличии хорошо продуманных и правильно реализованных систем мобилизации источников дохода - с помощью введения дополнительных налогов или повышения существующих. Например, такие меры могут принимать форму амортизации определенной суммы или создания дополнительных сборов, общенациональных и местных налогов с продаж, подоходных и корпоративных налогов, или взимание дополнительных сборов на конкретные цели, например механизм TaxIncrementFinancing (возмещение расходов через рост собираемых в будущем налогов) в США или налоги на повышение стоимости собственности в Колумбии.[8] Хороший пример по дополнительному налогообложению для местных органов управления можно найти в США, где местные власти могут, например, взимать дополнительный сбор с подоходного налога. У Гонконга имеется превосходная система извлечения доходов из повышения стоимости земли для осуществления инвестиций в инфраструктуру, а PACE, американская система оплаты за улучшения окружающих условий, является прекрасным примером инвестиций, осуществляемых за счет дополнительных налогов на собственность.

- И опять же, важно, чтобы общенациональные органы управления обращали должное внимание на процесс развития вышеупомянутых направлений, порядок их реализации и создание потенциала в области привлечения и мобилизации ресурсов. Данный процесс включает процедуру согласования между несколькими общенациональными и региональными министерствами и ведомствами. Главному центру координации необходимо поставить четкую задачу на выполнение данного мероприятия.

---

[7] Деятельность по определению стоимости имущества может быть не самой эффективной, так как появляется риск: (1) охвата малой части города; (2) необходимости очень быстрого обновления информации; (3) проведения сразу после отъезда международных консультантов;

(4) неполучения ожидаемого повышения дохода в ожидаемые сроки, поэтому лучше было бы изучить возможность работы напрямую с муниципалитетом прямо на улице и решить, что лучше всего подходит для данного типа среды, и что можно включить во многие сферы муниципального применения. В муниципалитетах, где было реализовано рассмотрение вопросов прямо на улице, было достигнуто повышение местной доходности в целом на 25-30%, лишь одним согласованием уличного индекса с финансовыми учетными документами.

[8] Всемирныйбанк (2013):Планирование, связь и финансирование городов - сейчас.

Создание более качественных местных систем управления финансами и имуществом

Как с теоретической точки зрения (ОЭСР), так и из имеющихся доказательств (трансферты из национального бюджета США), видно, что финансирование местных проектов из местных источников дает результат. Однако реализация этой задачи дело всегда нелегкое. После мобилизации источников дохода крайне важно, чтобы полученные средства использовались наиболее эффективно.

Местные власти должны увеличивать прозрачность, обеспечивая свободный доступ к общественной информации о предоставлении инфраструктуры и услуг,о связи этих расходов с повышением налогов и сборов. Эффективное использование общественных фондов является предметом особого внимания. Крайне важно, чтобы местные власти были способныдавать отчет о своем финансовом положении прозрачным и подотчетным образом перед: а) Министерством финансов; б) своими гражданами; и своими финансовыми партнерами. Всемирный банк уже работает над инструментом по самостоятельному оцениванию муниципального финансирования (MFSA) для определения приоритетных действий, направленных на повышение прозрачности и эффективности в освоении государственных средств.

Бюджетирование должно использоваться в качестве инструмента для реализации согласованного плана. Определение приоритетов в расходах – как основных, так и текущих – должно выполняться путем принятия наиболее рентабельного способа предоставления городу запланированных и обязательных услуг. Немногие города обладают возможностямипо составлению инвестиционных планов, где обеспечение баланса расходов на инвестиции, эксплуатацию и обслуживание представляет серьёзные трудности. Существуют как региональные инструменты поддержки (например, Инициатива развития городов азиатского региона), так и общенациональные системы для составления приоритетных инвестиционных планов, но они не интегрируются автоматически в общегородское управление финансами и активами. После того как определены проекты для инвестиций и источники их финансирования, ответственный органгородской власти должен обеспечить наибольшую отдачу при осуществлении закупок в рамках этих инвестиций.Таким образом, системы закупки являются крайне важными компонентами городской финансовой системы. Они должны обладать гибкостью и одновременно выдержкой с точки зрения неподкупности – сложное сочетание, требующее значительного опыта и умения.

Существует ряд примеров структурированных систем, способных привлечь местные и трансфертные поступления, получаемые от населения или частного сектора. Например, у Чикаго имеется Чикагский доверительный фонд для обеспечения инфраструктуры, который оказался весьма эффективным в привлечении ресурсов города для ряда проектов, в том числе для переоборудования государственных зданий с целью повышения энергоэффективности.

Эффективное использование городских активов является важнейшей составляющей работоспособной системы управления финансами и активами. Вопрос заключается в следующем: Должны ли власти иметь имущество в собственности, которое нужно поддерживать или повторно использовать? Продажа государственных активов противоречивый процесс, но бывают эффективные программы, привязывающие продажи к новым активам и услугам, например австралийская программа Нового Южного Уэльса по второй жизни активов «NewSouthWales' AssetRecyclingProgramme». Министерства финансов, как правило, не одобряют такую передачу в залог доходных активов, но граждане могут увидеть прямые преимущества, и они могут поддержать такие инициативы. Также возможно более гибкое использование государственных активов, но организации, как правило, рьяно защищают свои активы. Стоит повториться, что такие решения лучше всего принимать межведомственными межотраслевым органам.

Во многих городах законодательство требует составления и реализации Плана капитальных инвестиций. Однако у многих отсутствуют возможности сделать это. Всемирный банк параллельно с программой Самооценки муниципального финансирования (MunicipalFinanceSelf-Assessment), разработал Городской аудит, который помогает местным органам управления в следующем: 1) оценить свои потребности в услугах и инфраструктуре; 2) определить приоритеты своих инвестиционных программ таким образом, чтобыотвечали их финансовым возможностям. Этот инструмент не претендует на роль замены обязательных документов по планированию и программированию на местном уровне, а скорее обеспечивает запуск процесса определения приоритетных инвестицийи площадку для усиления координации работы различных муниципальных ведомств, ответственных за городское финансирование и планирование общественной инфраструктуры и инженерных коммуникаций.

Улучшение систем для финансирования инфраструктуры

Инфраструктура является особым случаем, так как является неоднородным образованием - т.е.в большинстве стран требует высоких строительныхрасходов по сравнению с текущими доходами, зачастуюнаходится в веденииинескольких ведомств, т.е. её обеспечение требует согласования в двух или более политических инстанциях–и только при этом условии онабудет финансово жизнеспособна; в любом случае инфраструктура являетсядолговременнымактивом, несущим проблемы в финансовом обеспечении более чем одному поколению.К тому же инфраструктурные объекты подвержены проблемепросчетов в управлении, с точки зрения недофинансирования или раздувания смет на эксплуатацию, обслуживание или производство капитальных затрат.

Таким образом, расстановка приоритетов в инфраструктурные инвестиции и финансирование этих инвестиций должны происходить в условиях наличия рационального плана городского развития. Однакофинансирование магистральных инфраструктур в крупных городских агломерациях обычно выходит за рамки одного органа самоуправления. Парадоксально, но даже если проект реализуется межведомственной и межотраслевой организацией,[9] для его успешного выполнения часто требуется согласование действий всех заинтересованных местных органов власти. Реализация на межведомственном и межотраслевом уровне, как показывает практика, является трудной задачей в условиях низкого кадрового и ресурсного потенциала.

Проекты развития транспортных систем, такие, как, например, в США в городе Атланта, зачастую дают хорошие примеры межотраслевого развития по транспортным коридорам. Такие проекты обеспечивают хорошее содействие заинтересованной в обеспечении инфраструктуры стороне, гарантируя долгосрочное планирование и доходную базу, используя которые,можно построить жизнеспособный финансовый пакет. Со стороны, обеспечивающей финансирование инфраструктуры, существуют различные решения в зависимости от развитости рынков капитала и заемщиков – отфинансирования на базе облигаций, подписанных на институты (главным образом пенсионные фонды) в Канаде, до объединённых финансовых механизмов фонда городского развития в г. Тамил-Надув Индии, использующихся для финансирования инфраструктуры в небольших местных органах самоуправления.

[9] Например,необходимо переоборудование систем водоснабженияиканализации при увеличении плотности населения в связи с проектом по развитию транспортных систем.

Реализация таких механизмов требует инноваций в управлении, финансово-бюджетных стимулов, а также стимулирования модернизации системы управления финансами и активами при поддержке реформ на финансовых рынках и со стороны международных организаций в области развития, а также частного сектора. Также существует необходимость в отдельной организации, роль которой могло бы выполнять Министерство финансов. В частности можно назвать следующие механизмы:

- Финансирование под залог земельных участков становится главным возможным источником финансирования инфраструктур и других услуг, но для этого требуется эффективная работа соответствующих институтов.

Власти центрального и регионального уровня должны вместе работать над улучшением потенциальных источников финансирования с помощью таких механизмов, как муниципальные банки развития или муниципальные корпорации развития в соответствии с потребностями финансирования городов и их инфраструктур.

- Технические возможности для планирования, получения доступа к ряду финансовых инструментов и управления ими является основной трудностью для небольших муниципалитетов. Программы по наращиванию потенциала, служащие основой для эффективного управления финансированием, могут существенно изменить ситуацию и дать скорые результаты. Для небольших органов самоуправления наиболее эффективными могут оказаться более структурированные программы, которые позволят достичь более высоких результатов в управлении доходами и расходами на местном уровне, а также обеспечить индивидуальный подход к финансированию инфраструктуры.

- Для крупных городов есть необходимость в диверсификации источников финансирования, позволяющих привлечь финансовые рынки и задействовать частный сектор с помощью таких механизмов, как выпуск облигаций (требуется кредитный рейтинг),займы коммерческих банков и ГЧП (государственно-частные партнерства).

Создание систем для эффективного использования внешних (экзогенных) источников финансирования

Совершенствование муниципального финансирования является пошаговым процессом с механизмами, со временем эволюционирующими по мере изменения условий в городе и на общенациональных финансовых рынках. Жизненно важно, чтобыместные власти в первую очередь занимались созданием надлежащихбазовых условий, путем максимальногонаращивания потенциала своих внутренних источников, усиления и модернизации своих финансовых возможностей. Наведя «в доме порядок»,местные власти,в свою очередь,смогут максимально воздействовать на внутренние ресурсы и привлечь большее число доступных в стране источников финансирования. Например, там, где условия общенациональной политики обеспечиваютсоответствующую поддержку, и где финансовые рынки способны обеспечитьдолговременный долг на субнациональном уровне, города должны стремиться к повышению кредитного рейтинга, дающего доступк рынкам ценных бумаг и, возможно, кмеждународным рынкам. Где такие условия не доступны,[10]крепкая финансовая платформа позволит

[10] Условияв разныхстранахсильноразличаются, поэтомутребуютсяразнообразныепоходыдляусилениябазы,

позволяющейместнымвластям получать финансовые средства на рынках капитала. См., например, Sood, MaysandLindfield (2012) SubnationalFinanceforInfrastructure(Финансированиеинфраструктурынасубнациональномуровне)ADBSustainableDevelopmentWorkingPaper 20.

им получить доступ к более традиционным формам финансирования, включая городскоестроительство и объединённые (коллективные) механизмы финансирования, на самых лучших условиях. Местные власти уже имеют возможность успешно выпускать облигации, хотя и результаты бывают разными. За исключением ЮАР, ни один африканский город не выпускает облигации. Последний пример с Дакаром (выпуск облигаций которого был заблокирован Министерством финансов) показывает, что во многих частях света города еще не достигли достаточного уровня развития. В Индии, за исключением немногих примеров, такихкак с городом Ахмадабадом), использование такого инструмента не зарегистрировано.

Общенациональной политике необходимо непосредственным образом заниматься проблемами финансирования городов и качественногоразвития общенациональных систем. Но общенациональные институты должны гарантировать сохранение фундаментальных механизмов контроля – строгую оценку возможности обслуживать долг – по мере эволюции систем.

- О связях между серьёзными обязательствами по децентрализации и городскими финансами сказать можно много. Во многих развивающихся странах политическая приверженность децентрализации остаётся незначительной, если вообще имеется – особенно в случае с фондами муниципального развития. Пример с фондомFindeter (FinancieradeDesarrolloTerritorial) в Колумбии является показательным, так как он отошел от своего первоначального формата, когда он ещё был муниципальным фондом, и превратился в сложно устроенный банк для финансированияобъектов инфраструктуры на субнациональном уровне. В развитых странах системы муниципального финансирования разработали такие механизмы, как облигационные (долговые) банки (Финляндия, Испания, Швеция, и города в США), которые выступают посредниками, предлагая гарантии и объединённые ресурсы для местных и международных инвесторов.
- Общенациональные органы управления также поощряют города к повышению их кредитного рейтинга в качестве пути по улучшению городского финансирования и наращиванию ресурсов,[11]а некоторые города сделали ставку на рейтинги инвестиционного уровня для выхода на международные рынки. Мехико может послужить замечательным примером того, как город использует кредитные рейтинги в качестве элемента своей местной системы финансирования инфраструктуры.

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ПРИНЯТИЯ МЕР

Путь вперед

Существует необходимость в логической последовательности и международном содействии общенациональному процессу создания устойчивых систем финансирования городов. Целью таких процессов должны становиться вышеупомянутые ключевые факторы городского развития. В контексте хорошо продуманных планов экономического развития эти меры необходимо сконцентрировать по следующим направлениям:

- Реформа управления: общенациональный процесс определения ответственности и создания организаций для предоставления и финансирования инфраструктуры и других услуг на различных уровнях власти эффективным, прозрачным и подотчетным способом.

[11] Всемирныйбанкпредставилпрограммуопределениякредитоспособности, котораявключаетпроведение персональных семинаров (Академия).

- Наращивание внутренних (эндогенных) ресурсов: общенациональные и региональные реформы, предоставляющие возможности и стимулы для увеличения местной базы ресурсов и эффективности использования этих ресурсов и государственного имущества, в том числе давая местным властям возможность выхода на рынки капиталаи мобилизации своих средств за счет ресурсов частного сектора.
- Усиление управления финансами и активами: усиление общенациональных и местных институтов, стимулирующих более эффективное управление со стороны региональных властейместными доходами и расходами, а также их имуществом.
- Модернизация финансовых систем объектов городской инфраструктуры: процесс, получающий содействие на общенациональном уровне, по наращиванию источников, инструментовфинансирования для капитальных инвестиций и покрытия расходовза счет тех, кто выиграл от этих инвестиций.
- Разработка систем для эффективного использования внешних источников финансирования: общенациональные органы управления, предоставляющие возможности и стимулы для эффективного использования внешних ресурсов, с одной стороны, и пруденциальныеусловия обеспечения такими ресурсами, с другой стороны.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

Для усиления глобальных процессов финансирования городов, прослеживается крайняя необходимость в следующем:

1. Ясное подтверждение, с предоставлением обеспечивающих систем, экономической первоочерёдности городов на общенациональном уровне и принятие обязательств по надлежащему финансированию городского развития в объеме, достаточном для достижения устойчивого развития городской экономики.
2. Согласованная деятельность для: создания эффективных институтов предоставления услуг; поддержкиинституционального потенциала в области планирования и финансирования; максимальной интеграции и эффективности планирования и финансирования; а также действий по стимулированию рационального использования собственных источников доходаи трансфертов, и дляпривлечения частного сектора, с целью финансирования и эффективного использования имущества.
3. Поддержка международного сообщества в создании глобальной сети городов путём внедрения наилучшей практики в вышеупомянутых областях деятельности с цельюполучения максимального эффекта от вложений в экономику городовради устойчивого долговременного роста на мировом и общенациональных уровнях.

ПЛАТФОРМЫ

- Всемирный банк: Муниципальные финансы: Обучающая программа для местных органов власти
- ООН-Хабитат: Спомощью«Инициативыдостижения устойчивого городского развития» (ASUD) реализовывает трёхсторонний подход к устойчивому градостроительству, интеграции усилий в области планирования, нормативной и финансовой деятельности ради планового расширения города изастройки старых районов. Что касается финансирования, организация уделяет основное внимание внутренним источникам финансирования, включая имущественные налоги, выигрыш от роста стоимости земельных участков, государственные активы,и другие источники финансирования и занимается согласованием с местными органами власти.
- ФКР ООН: Фонд капитального развития ОНН. Работает в наименее развитых странах, продвигая инклюзивное финансирование для граждан и финансирование развития на местном уровне.

«ХабитатIII. Исследовательские доклады» подготовлены Рабочей группой ООН по подготовке ХабитатIII, специальной группой, сформированной агентствами и программами, входящими в ООН и работающими над тематикой Новой повестки дня развития городов. Исследовательские доклады были утверждены во время специального совещания Рабочей группы ООН, состоявшегося в Нью-Йорке с 26 по 29 мая 2015 года.

Настоящий Исследовательский доклад подготовлен под руководством и при совместном участии со стороны Всемирного банка и ООН-Хабитат. Свой вклад в его написание сделала также организация CBC.