

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана****Семьдесят четвертая сессия**

Бангкок, 11-16 мая 2018 года

Пункт 3d предварительной повестки дня*

Рассмотрение вопросов, касающихся вспомогательной структуры Комиссии, включая работу ее региональных учреждений: окружающая среда и развитие**Расширение возможностей городов по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программы развития городов: мобилизация муниципальных финансовых ресурсов в интересах развития устойчивой инфраструктуры в Азиатско-Тихоокеанском регионе***Резюме*

На протяжении последних нескольких десятилетий в Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдался процесс постоянной и идущей быстрыми темпами урбанизации, в результате которой стала ощущаться острая нехватка в объектах инфраструктуры. Эту проблему необходимо решить, чтобы обеспечить возможности для роста городов на устойчивой и экологически ответственной основе. Международное сообщество объединилось в рамках взятых на себя обязательств по достижению целей развития, изложенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программе развития городов, и признало важность принятия мер по достижению Целей в области устойчивого развития на муниципальном уровне. В этих согласованных программах отмечается необходимость поиска решений для проблем, касающихся развития, экологии и обеспечения справедливости, на местном уровне. Кроме того, в Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития отмечается необходимость мобилизации внутренних источников финансирования. Принимая во внимание глобальный контекст, в настоящем документе приводится информация, призванная послужить в качестве аналитической базы для того, чтобы городские и национальные органы управления смогли бы создать более благоприятные институциональные условия для использования внутренних ресурсов, которыми обладают местные органы власти, за счет продления сроков погашения задолженности и долевого и основанного на получении дохода за счет прироста стоимости земельных ресурсов финансирования развития городской инфраструктуры. Настоящий документ был подготовлен на основании опыта промышленно развитых и развивающихся стран в привлечении частных заемных средств и использовании долевого и основанного на земельной собственности финансирования развития городской инфраструктуры. В нем также описаны варианты финансирования развития городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Комиссии предлагается рассмотреть настоящий документ и предоставить руководящие указания для организации будущей работы секретариата по вопросам муниципального финансирования и устойчивого городского развития.

* ESCAP/74/L.1/Rev.1.

I. Стратегический контекст и цели

A. Стратегический контекст

1. В городах Азиатско-Тихоокеанского региона наблюдается рост спроса на источники финансирования устойчивых, стимулирующих развитие объектов инфраструктуры (таких как дорожные и транспортные системы), а также на инвестиции в природоохранную деятельность в таких областях, как утилизация отходов, вода и санитария. Многие города не обладают достаточными финансовыми ресурсами для выделения необходимого и соответствующего имеющемуся спросу объема инвестиций, в результате чего увеличивается разрыв в уровне развития инфраструктуры, и города оказываются менее способными выполнить поставленные задачи в области устойчивого развития. По данным различных оценок текущий дефицит инвестиций в области развития инфраструктуры в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляет более 1 трлн. долл. США. Особенно остро нехватка инвестиций ощущается в развивающихся странах и в странах с формирующейся рыночной экономикой¹. В одной только Индии дефицит инвестиций в инфраструктуру городов по прогнозам будет составлять 827 млрд. долл. США в течение следующих двадцати лет².

2. Несмотря на то, что на многие города возложены особые надежды в том, что касается их вклада в осуществление глобальных программ развития, они по-прежнему с трудом обеспечивают удовлетворение собственных текущих оперативных потребностей на фоне оказываемого давления, связанного с такими факторами, как развитие и миграция, а также увеличивающихся внутренних финансовых и политических рисков. Кроме того, зачастую частные инвесторы считают, вложение инвестиций в проекты развития инфраструктуры в развивающихся странах, сопряжено со слишком высоким уровнем риска, в результате чего они оказываются не готовы к долевым финансированию. Предполагаемые риски обусловлены такими факторами, как низкий уровень доверия, слабость институциональных структур или структур управления, недостаточный доход от платежей пользователей и приносящих доход активов и неудовлетворительные показатели прибыльности для средних и крупных инвестиций. Если не устранить все эти риски и не восполнить пробелы в уровне развития инфраструктуры, миллионы жителей городов и далее будут жить в неудовлетворительных условиях, в том числе в неофициальных поселениях без базовых услуг санитарии, чистой питьевой воды, электричества или сбора отходов. Преградами для создания удовлетворительных условий для существования и повышения качества жизни населения являются отсутствие адекватного жилья, услуг общественного транспорта и доступности и мобильности в области занятости.

3. Начиная с 1990-х годов в большинстве развивающихся стран, в том числе и в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, в рамках муниципальных реформ реализуются меры, направленные на то, чтобы дать возможность городам повысить качество собственных источников финансирования, рационализировать межбюджетные трансферты и создать нормативно-правовую базу для заимствования средств в интересах привлечения долгосрочного капитала. Таким образом, уровень спроса на финансирование путем

¹ Marianne Fay and others, "Infrastructure and sustainable development", in *Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20*, Shahrokh Fardoust, Yongbeom Kim, Claudia Sepulveda, eds. (Washington D.C., World Bank, 2011).

² Isher Ahluwalia, *Transforming Our Cities: Postcards of Change* (Noida, India, Harper Collins Publishers, 2014).

привлечения заемных средств определяется двумя факторами, которые прежде всего определяют характер муниципальных доходов, а именно рациональностью правил, регулирующих межбюджетные трансферты (то есть потоки финансовых ресурсов между центральными и местными органами управления) и стабильностью доходов из собственных источников (включая наличие полномочий по использованию средств, получаемых с налогов и сборов).

4. Для привлечения частных финансовых ресурсов и восполнения пробелов в уровне развития инфраструктуры города должны обладать правовыми полномочиями для заимствования, создания и оплаты использования активов в течение определенного срока и для минимизации инвестиционных рисков за счет демонстрации прозрачных потоков доходов и эффективной работы структур управления, необходимых для погашения кредитов.

В. Цель, структура и основные задачи

5. Настоящий документ был подготовлен в целях анализа основных аспектов системного финансирования и в качестве полезного вклада в стратегические обсуждения государств-членов на тему мобилизации частных финансовых ресурсов для инвестирования в развитие городской инфраструктуры. В настоящем документе описаны существующие в инвестиционной сфере проблемы и основные инструменты финансирования развития городской инфраструктуры, которые могут быть использованы для мобилизации финансовых ресурсов. В нем также описаны преимущества и риски, характеризующие каждый из таких инструментов, и потенциал местных органов власти, который необходим для использования данных инструментов. В центре настоящего документа находится следующий основополагающий вопрос: какие благоприятные институциональные условия должны быть созданы для того, чтобы страны Азиатско-Тихоокеанского региона смогли укрепить финансовые системы местных органов власти и использовать частные долгосрочные финансовые ресурсы для развития устойчивой инфраструктуры таким образом, чтобы создать необходимую инфраструктуру и внести вклад в реализацию национальных и глобальных повесток дня в области устойчивого развития?

6. В соответствии с целью настоящего документа и основными вопросами, освещаемыми в нем, в разделе II приводится описание основы для создания действующей муниципальной системы финансирования и институциональных компонентов необходимых для того, чтобы местные органы власти могли осуществлять управление долгосрочными финансовыми ресурсами и инвестициями в развитие инфраструктуры. С точки зрения разработки систем необходимо обратить внимание на четыре дополнительных вопроса, которые также лежат в основе проведенного анализа:

- a) Какие направления нуждаются в городском финансировании?
- b) Сколько средств необходимо, и где наиболее остро ощущается нехватка финансирования?
- c) Каковы основные компоненты действующей муниципальной системы финансирования?
- d) Какие финансовые инструменты могут быть использованы городами для привлечения частных финансовых средств и инвестиций?

7. В разделе III приводится краткое описание основных результатов и мер стратегического характера, направленных на создание благоприятных условий

для городских систем финансирования. Кроме того, в этом разделе анализируются финансовые инструменты, описанные в разделе II, и даются стратегические указания странам и местным органам власти в отношении использования надлежащих финансовых инструментов и привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры.

II. Городские финансовые системы

A. Какие направления нуждаются в городском финансировании?

8. С финансовой точки зрения инвестиции в инфраструктуру городов могут быть поделены на три стандартные категории: первая категория – это инвестиции в общественные блага, которыми можно пользоваться бесплатно, такие как парки и городские дороги, для обслуживания долга по которым используются налоговые средства; вторая категория – это инвестиции в системы водоснабжения, очистки сточных вод и утилизации твердых отходов, которые используются на более индивидуальной основе в том смысле, что они не обязательно находятся в общем пользовании, но для обслуживания которых также необходимы капитальные субсидии, и налоги и сборы с пользователей систем могут быть использованы для обслуживания долга; и третья категория – это проекты, направленные на получение дохода, такие как платные дороги, обслуживание долга по которым осуществляется из средств, полученных со сборов с пользователей. Вторая категория, так называемое «отсутствующее среднее звено», наиболее подвержена проблемам в области финансирования, так как частные инвестиции должны быть подкреплены государственными средствами.

9. Вышеприведенная классификация полезна при проведении анализа, но с институциональной точки зрения (и с точки зрения налогоплательщика) больший смысл имеет рассматривать финансовые ресурсы города в качестве единого целого. Например, если такие активы, как платные дороги, могут быть использованы для обслуживания частных долевыми инвестициями за счет средств, полученных со сборов с пользователей, в таком случае город может использовать собственный доход для финансирования таких проектов, как парки, которые не генерируют потоки денежных средств, при этом сокращая уровень общих финансовых рисков для города. Однако если для реализации проектов платных дорог необходимо выделять средства из источников городского дохода, то предоставление частным компаниям концессии ограничивает количество потенциальных проектов, которые могли бы быть реализованы городом, и увеличивает уровень рисков.

10. Системное финансирование подразумевает финансирование города в качестве единого целого, а не финансирование отдельных проектов. Это означает, что в результате принятых в настоящий момент решений по заимствованию средств или взятию кредитов под залог будущих доходов будущие доходы будут использованы для удовлетворения конкретных инвестиционных потребностей.

B. Сколько средств необходимо?

11. В большинстве развивающихся стран городские органы власти сталкиваются с проблемами в области создания объектов инфраструктуры и местных общественных благ в условиях, когда основными движущими факторами являются местные потребности, существующие модели развития и воздействие глобализации и миграции на процесс устойчивого развития. Эти факторы создают потребность в широком диапазоне инвестиций в

инфраструктуру городов в многочисленных секторах, многие из которых нуждаются в поддержке комплексных моделей финансирования местных органов власти. Эти инвестиции в общественные блага включают в себя инвестиции в системы водоснабжения и санитарии, транспорта и энергетики.

12. *Вода и санитария.* Прогнозируемые потребности Азиатско-Тихоокеанского региона в инвестициях в развитие систем водоснабжения и санитарии на период 2016-2030 годов основаны на ценах за 2015 год и составляют приблизительно 787 млрд. долл. США, а с учетом воздействия изменения климата – более 800 млрд. долл. США³. На инвестиции в стратегии и системы водоснабжения, очистки сточных и ливневых вод особое влияние будет оказывать проблема изменения климата. Возможные решения будут включать в себя следующее: забор, очистка и повторное использование местных водных ресурсов; «зеленая и синяя» инфраструктура («синяя» инфраструктура включает в себя системы естественной очистки, подачи и обработки воды); комплексные системы управления городскими/сельскими водными ресурсами, основанные на методах землепользования; и подразумевающее эффективное использование водных ресурсов городское и пригородное сельское хозяйство.

13. *Транспорт.* Потребности Азиатско-Тихоокеанского региона в инвестициях в транспортный сектор на период 2016-2030 годов основаны на ценах за 2015 год и составляют приблизительно 7,8 трлн. долл. США, а с учетом воздействия изменения климата – более 8,3 трлн. долл. США³. Инвестиции потребуются для развития систем массовых перевозок, в том числе скоростных автобусных и железнодорожных перевозок; создания инфраструктуры для велосипедистов и реализации программ обмена велосипедами; создания инфраструктуры и планирования территорий для безопасного пешеходного движения; расширения доступа к электромобилям, автобусам, грузовым автомобилям и велосипедам; стимулирования совместного пользования автомобилями; внедрения технологий интеллектуальной мобильности для выбора формы мобильности; и развития технологий автономных транспортных средств.

14. *Энергетика.* В этом секторе наблюдается наибольшая нехватка финансирования в развитие инфраструктуры. Потребности Азиатско-Тихоокеанского региона в инвестициях в энергетический сектор на период 2016-2030 годов основаны на ценах за 2015 год и составляют приблизительно 11,7 трлн. долл. США, а с учетом воздействия изменения климата – более 14,7 трлн. долл. США³. Переход на использование местных, возобновляемых и низкоуглеродных источников энергии невозможен без инвестиций в развитие комплекса областных энергетических систем (термических и электрических), включающих в себя «интеллектуальные» энергетические сети, системы распределенной генерации энергии (в основном, солнечной электрической и тепловой энергии, но также энергии, полученной с использованием биомассы или газового топлива и микротурбин); системы централизованного производства энергии на местном и региональном уровне (солнечной энергии, энергии ветра, волн и приливов); системы подзарядки электромобилей и хранения энергии.

15. Влияние инвестиций на создание вышеприведенных общественных благ, такое как, например, совершенствование систем общественного транспорта, влекущее за собой наращивание темпов роста, и повышение качества воды, результатом чего становится снижение смертности, хорошо изучено и учтено в

³ Asian Development Bank (ADB), *Meeting Asia's Infrastructure Needs* (Manila, 2017). См. www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf.

большинстве стратегий развития. С финансовой точки зрения, как в больших, так и в малых странах региона наблюдаются значительные инфраструктурные пробелы, выраженные в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), как показано в таблице 1.

Таблица 1
Потребности в инвестициях в развитие инфраструктуры и проблемы в этой области в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона на основании цен за 2015 год

<i>Страновые группы (количество стран) и избранные страны</i>	<i>Приблизительный текущий объем инвестиций</i>		<i>Основные оценочные данные</i>			
	<i>Сумма (млрд. долл. США)</i>	<i>Процент от ВВП</i>	<i>Ежегодные потребности и (млрд. долл. США)</i>	<i>Нехватка (млрд. долл. США)</i>	<i>Нехватка (процент от ВВП)</i>	<i>Нехватка (процент от текущего объема)</i>
Все развивающиеся страны (25)	881	5,5	1 211	330	1,7	37,4
Все развивающиеся страны за исключением Китая (24)	195	3,8	457	262	4,3	134,3
Наименее развитые страны и страны с низким и средним уровнем дохода (18)	178	4,2	422	244	4,7	137,1
Наименее развитые страны и страны с низким и средним уровнем дохода за исключением Индии (17)	60	2,9	192	132	5,4	220,1
Страны с уровнем дохода выше среднего (7)	703	6,0	789	86	0,6	12,2
Страны с уровнем дохода выше среднего за исключением Китая (6)	17	2,0	35	18	1,8	105,8
Центральная Азия (3)	6	2,9	11	5	2,3	83,3
Южная Азия (8)	134	4,8	294	160	4,7	119,4
Юго-Восточная Азия (7)	55	2,6	147	92	3,8	167,3
Тихоокеанский субрегион (5)	1	2,7	2	1	6,2	100,0
Индия	118	5,4	230	112	4,1	94,9
Индонезия	23	2,6	70	47	4,7	204,3
Китай	686	6,3	753	68	0,5	9,9

Источник: АБР, *Meeting Asia's Infrastructure Needs*.

16. В таблице 1 показано, что наиболее существенная нехватка инвестиций в развитие инфраструктуры среди развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона наблюдается в странах Южной Азии. На долю восьми стран этого субрегиона приходится почти половина общего объема дефицита. Более чем третья часть от общего объема дефицита инвестиций в развитие инфраструктуры приходится на одну только Индию. Все страны Южной Азии должны по меньшей мере удвоить текущие объемы инвестиций для того, чтобы восполнить существующий пробел. Юго-Восточная Азия следует за странами Южной Азии. На долю семи стран этого субрегиона приходится одна четвертая часть дефицита инвестиций. Страны Юго-Восточной Азии должны увеличить текущие объемы инвестиций более чем в полтора раза, а некоторые страны должны утроить текущие объемы инвестиций.

С. Основные компоненты действующей муниципальной системы финансирования

17. Принимая во внимание огромные потребности и существующие пробелы в уровне развития инфраструктуры, какие институциональные рамки используются для управления процессом принятия необходимых решений и мер и каким образом такие рамки могут способствовать минимизации инвестиционных рисков для создания общественных благ? Начиная с 1990-х годов в большинстве стран все больший акцент делается на расширение полномочий местных органов власти с закреплением этого принципа в национальном законодательстве. Как правило, законы о децентрализации основаны на принципе, в соответствии с которым местные общественные блага наиболее эффективным образом создаются и финансируются на местном уровне на основании учитывающих спрос потребностей, которые определяются в рамках общинных процессов. Эта тенденция наблюдается почти во всех странах вне зависимости от уровня экономического развития. Она подразумевает, что городские органы власти должны обладать полномочиями по планированию, проектированию, финансированию и оплате общественных благ, которые они создают (например, семьдесят четвертая поправка к конституции Индии от 1992 года и Кодекс местного самоуправления Филиппин от 1991 года).

18. Во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона несбалансированная политика децентрализации привела к передаче ответственности национальных органов власти местным органам власти, которая не сопровождалась передачей необходимых полномочий. Это может приводить к функциональной и географической фрагментации и неопределенности в процессе определения границ ответственности по осуществлению управления, которые недостаточно эффективно учитывают, как правило, густо населенные поселения за пределами городской юрисдикции (Кто и за что несет ответственность в городе? Какой орган управления несет ответственность за оказание услуг?). Эта проблема особенно наглядно видна в большинстве крупных городов, и зачастую она препятствует созданию инфраструктуры и оказанию услуг в малых и средних городах. Необходимо проводить реформы системы управления, чтобы сократить уровень фрагментации обоих видов (за счет введения системы подотчетности полугосударственных организаций перед местными органами власти и гибких критериев муниципализации для управления процессом физического расширения городов), и такие реформы уже проводятся в большинстве стран.

19. Децентрализация может быть функционально эффективной в некоторых аспектах, но сама по себе она не снижает уровень рисков и не обеспечивает привлечение инвестиций. Кроме того, она может создавать дополнительные преграды для инвестиционных потоков. Муниципалитеты могут не обладать

необходимым потенциалом для обслуживания или управления задолженностью или портфелем построенных активов, демонстрирующим профинансированное строительство и сбалансированное управление капитальными и операционными затратами. Эти факторы ограничивают инвестиционные пулы и поток капитала. Национальные органы власти могут принять ряд мер, которые будут способствовать укреплению доверия среди инвесторов для привлечения инвестиций на субнациональном уровне. Помимо передачи законодательных полномочий, осуществляемой в рамках процесса децентрализации, национальные органы власти возможно должны принимать следующие меры:

а) оказывать поддержку в процессе развития институционального потенциала муниципалитетов и создавать рамки для мониторинга и отчетности в целях контроля за процессом децентрализации;

б) участвовать в повышении кредитного качества, в том числе за счет выдачи гарантий и разделения рисков для повышения уровня доверия инвесторов и привлечения прямых инвестиций на уровне муниципалитетов;

в) содействовать созданию рамок для согласованного и более плавного развития инфраструктуры, таких как законы о преимущественном праве, отраслевые правила и арбитражные процедуры;

г) создавать фонды для покрытия условных обязательств на условиях, в соответствии с которыми государственный сектор будет обязан предоставить основные компоненты для реализации проектов, которые необходимы для того, чтобы частный партнер смог выполнить обязательства по созданию инфраструктуры (такие как земля или необходимые разрешения) и будет иметь право на получение точно определенной суммы платежа (либо за счет сборов с пользователей, либо за счет государственных сборов). Это важный вопрос для инвесторов и кредиторов, так как процессы формирования бюджета руководящих органов отличаются своей цикличностью и отсутствием гибкости. Если это не учитывать, инвесторы повысят сумму возмещения в случае возможной задержки в осуществлении платежей, что приведет к увеличению финансовых расходов в целом;

д) четко и заранее сообщать о том, в какие сектора местные органы власти желают привлечь инвестиции частного сектора. Любые крупные изменения в политике руководящих органов в том, что касается источников потенциального финансирования для реализации инфраструктурных проектов, могут приводить к снижению уровня доверия и готовности оказывать поддержку среди представителей частного сектора, и могут потребоваться годы, чтобы восстановить прежний уровень доверия.

20. Помимо существующего дисбаланса между полномочиями и ответственностью существуют также необеспеченные финансовыми средствами мандаты, которые появились в результате несовершенного процесса налогово-бюджетной децентрализации и связанных с ним правил трансферта. В ряде случаев центральные органы власти по-прежнему оказывают существенное влияние на процессы формирования бюджета на уровне городов. Такое удержание власти усугубляется еще и тем, что городские органы власти обладают ограниченными возможностями по изысканию источников финансирования (налогов) на местном уровне. Кроме того, существуют значительные различия в размере выделенных доходов между странами Азиатско-Тихоокеанского региона и внутри них, а также в степени предсказуемости и своевременности трансфертов.

21. Кроме того, в странах региона сохраняются значительные различия в том, что касается размера и видов получаемых из собственных источников доходов, которые передаются местным органам власти, в том числе в форме полномочий по проведению оценки и установлению тарифов и по созданию механизмов сбора и вознаграждения за эффективность. Степень делегирования полномочий, безусловно, влияет на уровень кредитоспособности и риска.

22. Реформы, призванные повысить рациональность распределения источников финансирования и эффективность и жизнеспособность собственных источников дохода для оказания содействия процессу минимизации рисков с институциональной точки зрения, осуществляются во многих частях региона, в том числе в Грузии, в штате Карнатака и в провинции Пенджаб (Индия), в Пакистане. Примером осуществления таких реформ в Тихоокеанском субрегионе является Порт-Морсби (Папуа – Новая Гвинея), где передача прав на взимание налога с общественных благ и услуг городским органам власти обеспечила надежный источник доходов, что в свою очередь позволило добиться большего объема расходов на душу населения, чем, например, в Хониаре⁴.

23. Реформы, призванные повысить эффективность переданных и собственных источников доходов необходимы для минимизации рисков, а также для создания возможностей для местных органов власти принимать упреждающие решения в области развития инфраструктуры вместо того, чтобы пассивно реагировать на растроченные гранты. Правила осуществления межбюджетных фискальных трансфертов должны быть рациональными и предсказуемыми. В противном случае будет невозможно осуществлять планирование на местном уровне, в особенности в городах с большой долей переданных источников дохода.

24. Помимо абсолютного размера трансфертов распределение между городами также должно быть основано на правилах. Реформы являются необходимым первым шагом, который даст возможность местным органам власти использовать государственные источники финансирования совместно с частными источниками, так как потенциальные кредиторы принимают кредитные решения на основании стабильности правил осуществления фискальных трансфертов.

25. Принимая во внимание существующий разрыв между необходимым объемом инвестиций и доступными государственными источниками финансирования, особенно важным становится мобилизация частных источников финансирования. Государственный сектор предоставляет более 90 процентов от регионального объема инвестиций в развитие инфраструктуры. В таблице 2 показано, что это соответствует 5,1 процента от ВВП ежегодно для 25 развивающихся стран-членов АБР, что намного выше, чем доля частного сектора, составляющая 0,4 процента от ВВП (в 12 раз больше). Кроме того, существуют значительные различия в уровне государственных инвестиций в развитие инфраструктуры между субрегионами и странами. В Восточной Азии частный сектор практически не инвестирует средства в развитие инфраструктуры, тогда как в странах Южной Азии роль государственного сектора не является преобладающей, и на долю частного сектора приходится существенная доля инвестиций. Страны Юго-Восточной Азии, Тихоокеанского

⁴ Meg Keen and others, *Urban Development in Honiara: Harnessing Opportunities, Embracing Change* (Canberra, Australian National University, 2017).
См. http://ssgm.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/2017-05/urban_development_in_honiara_low_res.pdf.

субрегиона и Центральной Азии занимают промежуточное положение. В этих странах доля государственного сектора в инвестировании проектов развития инфраструктуры ниже, чем в странах Восточной Азии, но выше, чем в странах Южной Азии.

Таблица 2

Государственные и частные инвестиции в развитие инфраструктуры, 2010-2014 годы

Страновые группы и избранные страны	Инфраструктурные инвестиции (процентная доля от ВВП)		Соотношение государственных и частных инвестиций
	Государст- венные	Частные	
25 развивающихся стран – членов АБР	0,4	5,1	12,75
Восточная Азия	-	6,3	-
Южная Азия	1,8	3	1,66
Центральная и Западная Азия	0,3	2,6	8,66
Тихоокеанский субрегион	0,3	2,5	8,33
Юго-Восточная Азия	0,5	2,1	4,2
Китай	-	6,3	-
Индия	2,1	3,3	1,51
Индонезия	0,3	2,3	7,66

Источник: АБР, *Meeting Asia's Infrastructure Needs*.

26. Без финансовых рычагов городам не удастся реализовывать масштабные проекты, и они будут и далее следовать траекториям низкого уровня роста. Как правило, наличия финансовых рычагов добиваются на устойчивой основе, в условиях наличия рамок для заимствования средств, обеспечивающих доступ к капиталу для городов любого размера и возможностей для неоднократного получения финансовых средств (так как городам необходимы источники финансирования, которые могут быть использованы неоднократно, а не отдельные единовременные выплаты). Институциональные рамки должны обеспечивать соответствие между городскими потребностями в финансировании и внутренним частным капиталом, чтобы снизить уровень рисков, стоимость операций и избавить национальные органы власти от условных обязательств. Для этого необходимы прозрачные правила, такие, например, как правила, касающиеся получения доступа к гарантийным механизмам, целевых депозитных счетов, признания активов, налогообложения и создания резервов. В следующих разделах документа описаны основные проблемы и стратегические меры, направленные на создание финансовых рычагов.

Д. Долговые, долевыми и основанные на земельной собственности инструменты

27. Большинство инвестиций в развитие городской инфраструктуры, в особенности те, которые направлены на решение экологических проблем,

являются капиталоемкими и долгосрочными и оказывают воздействие за пределами муниципальных границ. Их долговременный характер означает, что выгоды нарастают в течение как минимум одного поколения, и, соответственно, расходы также распределяются между поколениями в форме долгосрочной задолженности. Например, системы водоснабжения и канализации необходимо заменять каждые тридцать лет. Кроме того, во многих случаях характер общественных благ таков (неисключаемость потребления), что взносы, выплачиваемые потребителями, оказываются, как правило, недостаточными для покрытия капитальных затрат, расходов на техническое обслуживание и замену. В таком случае покрытие расходов только за счет взносов потребителей приводит к созданию долгосрочных рисков. Необходимо выделять субсидии либо в форме грантов на финансирование, либо в форме льготных процентных ставок.

28. В малых городах (которые обладают ограниченным потенциалом для получения выгоды за счет реализации масштабных проектов) и в странах с низким уровнем дохода возможности по полному покрытию расходов за счет взносов потребителей еще более ограничены. Например, на строительство системы утилизации сточных вод уходит по меньшей мере три года. Такое строительство предполагает наличие строительных рисков и рисков, связанных с подключением, при том что в этот период наличные средства практически не поступают. В связи с этим возникает необходимость в следующем: в изначально установленных сроках отсрочки по платежам; предварительно определенных рисках для инвесторов в связи с операционными задержками, низким качеством работы или институциональной неэффективностью; а также, возможно, необходимость дополнять задолженность грантами систем налогово-бюджетной децентрализации, в особенности, если пользователи систем утилизации сточных вод с низким уровнем дохода имеют ограниченные возможности по оплате. В малых городах недостаточное количество соединений приводит к увеличению суммы взносов с потребителей на обслуживание задолженности.

29. Эти факты свидетельствуют о пользе долгового финансирования с длительным сроком погашения, при котором количество пользователей увеличивается постепенно с течением времени (по мере развития систем водоснабжения и утилизации сточных вод), что позволяет амортизировать высокие капитальные расходы за счет небольших сумм погашения и обеспечивает доступность таких проектов. Задолженность, связанная с развитием городской инфраструктуры, должна быть выражена в местной валюте, так как большинство этих активов не генерируют доходы в иностранной валюте, а неустойчивость валютных курсов может создавать огромные риски для финансовой устойчивости.

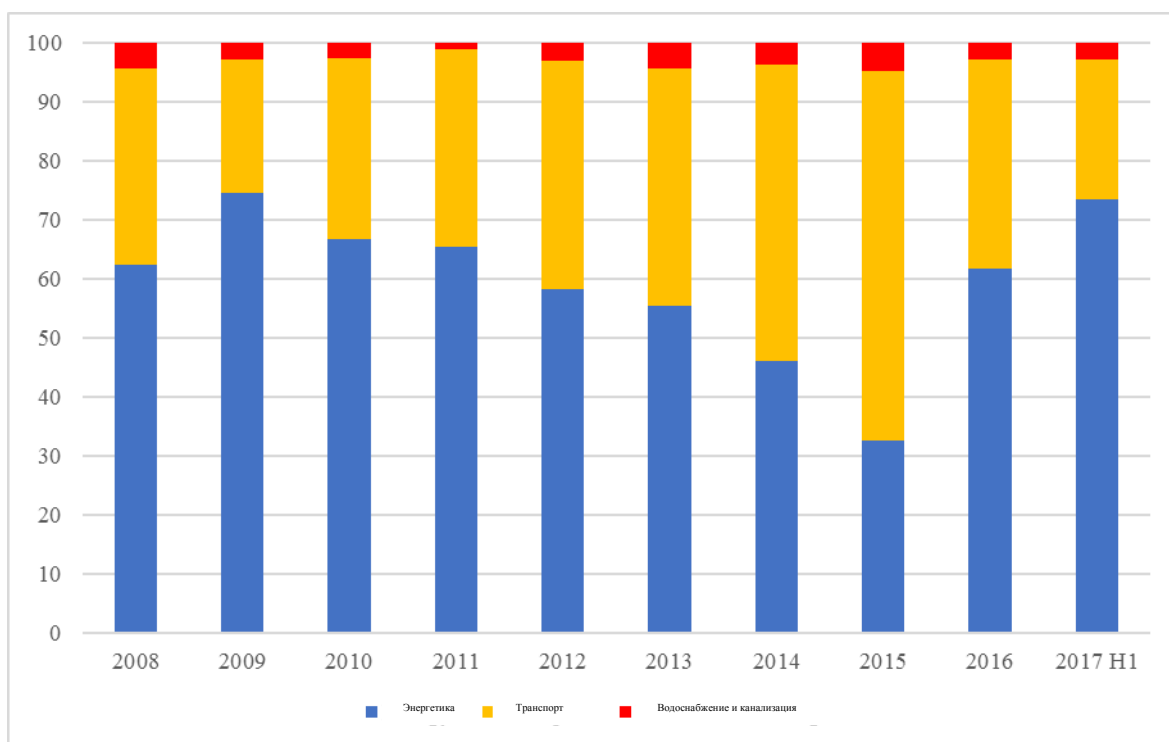
30. Акционерный капитал является предпочтительным инструментом финансирования, если инвестиции в инфраструктуру городов могут способствовать стабильному объему продаж с использованием третьей стороны (как, например, в случае телекоммуникаций и энергетики), при этом пользователи платят за продукты и ограниченные долгосрочные риски. Это также возможно в случае междугородних платных дорог и коммерческих инвестиций как, например, в развитие городских рынков. Однако возможности привлечения акционерного капитала ограничены без выделения существенного объема субсидий.

31. С институциональной точки зрения должен быть разработан процесс для ведения отбора концессионера (незатребованные предложения в противовес конкурсным торгам), должны быть установлены правила по управлению многочисленными собственниками (концессия городской системы

водоснабжения может зависеть от поступления надлежащего объема средств из источника, находящегося в собственности государства, и нуждается в заключении надежных, функциональных, многоуровневых институциональных соглашений до осуществления инвестиций), а также обеспечены гарантии для кредиторов (например, права вмешательства). Таким образом, в развитых и развивающихся странах международные долевыми вложения в развитие городской инфраструктуры ограничены и, как правило, не функционируют согласно ожиданиям (см. диаграмму с указанием долей инвестиций с разбивкой по отраслям).

Диаграмма

Доля отраслевых инвестиционных обязательств, 2008-2017 годы
(в процентах)



Источник: Всемирный банк, база данных участия частного сектора в развитии инфраструктуры. См. <https://ppi.worldbank.org/> (по состоянию на 15 марта 2018 года).

32. В таблице 3 представлены виды стратегических инструментов и механизмов городского финансирования, описанные в настоящем документе, а также кратко излагается то, каким образом они могут вносить вклад в удовлетворение потребностей развивающихся стран в финансировании развития инфраструктуры.

Таблица 3

Виды стратегических инструментов и их вклад в городское финансирование

<i>Инструменты финансирования городских инфраструктурных проектов</i>	<i>Резюме</i>
Налогово-бюджетная децентрализация	Реформы, направленные на совершенствование переданных источников доходов важны сами по себе, но они также позволяют местным органам власти принимать упреждающие решения в области развития инфраструктуры вместо того, чтобы пассивно реагировать на растроченные гранты. Реформы призваны устранить дисбаланс между обязательствами, возложенными на местные органы власти, и имеющимися у них ограниченными ресурсами, скорректировать существующие различия в потенциале по генерированию доходов между различными местными органами власти и способствовать достижению национальных целей, касающихся обеспечения равноправных условий жизни.
Финансирование за счет заемных средств	Долговой капитал также может быть получен в форме муниципальных облигаций, банковского займа или синдицированного кредита (с несколькими кредиторами) в рамках реализации конкретного проекта. Кредиты могут предоставляться на цели строительства или финансирования проекта (краткосрочная задолженность используется для покрытия расходов, связанных с разработкой проекта и строительством) и на цели постоянного финансирования (долгосрочная задолженность используется для финансирования актива в течение срока его эксплуатации).
Государственно-частные партнерства	Государственно-частные партнерства являются вариантом финансирования для государственных органов в тех случаях, когда частный капитал является менее затратным, чем государственный капитал и/или в тех случаях, когда государственный сектор не обладает техническими и операционными и/или управленческими ресурсами для эффективного создания и эксплуатации конкретного инфраструктурного актива или категории активов.
Финансирование, основанное на земельной собственности	Финансирование, основанное на земельной собственности, или получение дохода за счет земельных участков представляют собой инструмент возмещения расходов, который часто используется для транспортных проектов, в особенности в тех случаях, когда инвестиции приводят к повышению стоимости земельного участка. Финансирование, основанное на земельной собственности, также может быть мобилизовано за счет управляемого городского планирования, в том числе предполагающего изменения в характере землепользования, которые будут способствовать более интенсивному использованию земельных ресурсов, такие как, например, переход от сельскохозяйственного пользования к использованию земельных ресурсов в жилищных или коммерческих целях.

33. На данном этапе анализа особое внимание было уделено четырем инструментам финансирования. Однако многие другие инструменты и модели финансирования также могут оказаться эффективными для преодоления финансовых проблем.

34. Мобилизация частного капитала для финансирования городских инфраструктурных проектов, как правило, описывается как государственно-частные партнерства в процессе ведения политических дискуссий. Различные типы государственно-частных партнерств описаны в пунктах ниже, из которых два первых пункта касаются вопроса финансовых рычагов.

35. Во-первых, компании прямого инвестирования могут создавать проектные компании или специальные механизмы, обладающие доступом к наличности и другим доходам в форме прямых капитальных субсидий или налогов в качестве дополнения к суммам, получаемым с пользователей. Государственные долговые инструменты, такие как облигации или прямое проектное финансирование будут оставаться эффективными решениями для финансирования в тех случаях, когда местные органы власти обладают сильными фискальными позициями, что сопряжено с трудностями во многих юрисдикциях. Внебалансовые специальные механизмы в сотрудничестве с частными компаниями могут быть использованы в качестве варианта преодоления налогово-бюджетных ограничений. Однако это зависит от используемой директивными органами практики отчетности.

36. Во-вторых, государственные органы власти (а именно города) могут использовать частную задолженность для проектирования, финансирования и создания инфраструктуры и погашать задолженность из средств проектных или муниципальных доходов. Национальные и субнациональные правительства могут использовать частный заемный капитал для финансирования инфраструктурных проектов. Заемный капитал может быть получен в форме банковского займа или синдицированного займа (с несколькими кредиторами) в рамках реализации конкретного проекта. Кредиты могут предоставляться на цели строительства или финансирования проекта (краткосрочная задолженность используется для покрытия расходов, связанных с разработкой проекта и строительством) и на цели постоянного финансирования (долгосрочная задолженность используется для финансирования актива в течение срока его эксплуатации). Как правило, риски являются более предсказуемыми для постоянных кредитов, которые, соответственно, как правило, характеризуются более низкими процентными ставками, чем строительные кредиты. Средства снижения риска такие как резервы на возможные потери по ссудам, кредитные гарантии, фонды ликвидных средств, валютное хеджирование и прочие инструменты повышения кредитного качества являются дополнительными элементами, которые могут быть полностью или частично обеспечены государственными субъектами.

37. В-третьих, методы получения дохода за счет совершенствования объектов инфраструктуры особенно актуальны для финансирования развития транспортной инфраструктуры, хотя они скорее являются инструментами возмещения расходов, а не прямым способом мобилизации капитала. Для получения дохода за счет земельных участков необходим набор инструментов для финансирования государственной инфраструктуры, в частности крупных транспортных проектов. Совершенствование транспортной инфраструктуры повышает стоимость земельного участка и расположенных поблизости имущественных объектов, и данное повышение стоимости может использоваться в качестве источника дохода. В то же время возможности получения дохода за счет земельных участков могут быть использованы для стимулирования более компактных моделей городского развития. Стратегии,

используемые правительствами для получения выгоды за счет прироста стоимости земельных участков, включают налогообложение земельной собственности, согласованное получение дохода с прироста стоимости земельных участков, финансирование с применением механизма отложенных налоговых платежей, дополнительную налоговую оценку, долевое участие в строительстве, налог на увеличение стоимости недвижимости, сборы с объектов транспортной инфраструктуры, компенсационные сборы и права на воздушное пространство. Механизмы получения дохода за счет земельных участков могут использоваться в комбинации с государственными, заемными или долевыми вложениями для финансирования развития инфраструктуры.

38. В-четвертых, партнерские отношения между муниципалитетами и общинами могут способствовать распределению расходов (как правило, на техническое обслуживание), связанных с активами (как правило, санитарными объектами), созданными для районов с низким уровнем дохода или других территорий. Несмотря на то что институциональные рамки для таких партнерских отношений, как правило, не являются четкими, они имеют важное значение для решения проблем, связанных с нищетой, и способствуют привлечению более инклюзивных инвестиций в развитие районов с низким уровнем дохода.

39. Примеры, описанные в настоящем документе, относятся прежде всего к первым двум видам государственно-частных партнерств, в рамках которых основной проблемой является мобилизация финансовых ресурсов. Кроме того, государственно-частные партнерства (в особенности те, которые ориентированы на долевое участие) призваны также повышать эффективность системы управления, но данный аспект выходит за рамки настоящего документа. Так как государственно-частных партнерств относительно немного, сложно провести точное сравнение между их эффективностью и эффективностью систем государственного управления.

40. Мобилизация частных заемных средств для развития инфраструктуры, находящейся в муниципальной собственности, может быть подразделена на два типа, а именно: финансирование с привлечением коммерческого банка (в основном в странах Европы) или с привлечением рынка заемных средств (в основном в Соединенных Штатах Америки). Обе модели увязывают городские потребности в финансировании с внутренним долгом через промежуточное звено, как правило, находящееся в государственной собственности. Основным различием между двумя этими моделями является то, что в случае привлечения коммерческого банка, риски дефолта несет банк. Принимая во внимание данные риски, в стоимость кредитов включаются дивиденды, основанные на том, какое вознаграждение за риск хотят получить кредиторы, и на кредитных рисках заемщика. По сравнению с коммерческими банками облигационные банки Соединенных Штатов Америки имеют небольшой акционерный капитал и возмещение производится за счет наличности местных органов власти и инструментов повышения кредитного качества. В результате существует ограниченная потребность в том, чтобы дивиденды составляли большую долю стоимости займа.

41. Ниже описывается опыт развивающихся стран в мобилизации заемных средств. До середины 1990-х годов традиционные методы финансирования в большинстве стран были основаны на межправительственных займах и гарантиях, в особенности это касалось малых и средних городов. Финансирование не определялось спросом, но предоставлялось в рамках заранее отобранных проектов, подрядчиками по которым являлись полугосударственные организации. Так как городские органы власти, как правило, не участвовали ни в проектировании, ни в осуществлении проектов,

сбор платежей с пользователей и возмещение расходов были сопряжены с трудностями, в результате чего в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона займы оказались не погашенными.

42. Однако начиная с 1990-х годов в особенности после децентрализации, в большинстве стран начался процесс реформирования. Городские власти были привлечены к процессу планирования, проектирования, привлечения финансовых ресурсов и осуществления платежей за развитие инфраструктуры на основании местных приоритетов. Эти реформы были проведены в ряде стран, таких как Бангладеш и Индонезия, а также в ряде провинций более крупных стран с федеративной формой правления, таких как Индия, где ответственность за проведения муниципальных реформ, как правило, принадлежит провинциям.

43. Реформы, как правило, состояли в реализации стратегий, направленных на расширение полномочий местных органов власти за счет рационализации межбюджетных потоков (Филиппины), укрепления собственных источников доходов (Индонезия и Шри-Ланка) и использования специальных финансовых посредников для финансирования развития малых и средних городов (Филиппины и Таиланд). Кроме того, признавая тот факт, что потребности малых и средних городов рассматриваются как недостаточно большие (высокие операционные издержки) для получения прямого доступа на рынок, многие из этих стран с формирующейся рыночной экономикой инвестировали средства в структуры объединения данных потребностей и снижения рисков за счет эффективного посредничества (штаты Тамилнад и Карнатака в Индии). По состоянию на 2016 год, общемировые объединенные механизмы финансирования позволили собрать более 2,6 млрд. долл. США на развитие инфраструктуры в малых и средних городах⁵.

44. Результаты этих важных институциональных реформ со стороны спроса и предложения свидетельствуют о том, что: а) крупные города со среднесрочными инвестиционными планами оказались способны неоднократно получать доступ к местным рынкам капитала и создавать кредитные отношения с частным сектором (например, в Ахмадабаде (Индия) (таблица 4); в Хошимине (Вьетнам); и в Шанхае (Китай), и б) малые и средние города нашли способы обеспечить доступ к рынку капитала через посредников (например, объединенные фонды в штате Тамилнад (Индия) и компания финансирования инфраструктурных проектов PT Sarana Multi Infrastruktur в Индонезии, которая была создана в феврале 2009 года в качестве государственной компании).

45. Некоторые важные национальные реформы, такие как реформы, реализованные в Бангладеш и в штате Тамилнад в Индии, свидетельствуют о том, что в тех случаях, когда реформы осуществляются согласованно и ориентированы на межбюджетные фискальные трансферты, системы получения доходов из собственных источников и рамки кредитования удается добиться создания существенных и устойчивых финансовых рычагов (вставки 1 и 2).

⁵ Global Fund for Cities Development, “The potential catalytic role of subnational pooled finance mechanisms”, paper presented at the third International Conference on Financing for Development, Addis Ababa, July 2015.

Таблица 4
Избранные выпуски муниципальных облигаций в Индии

Город	Рейтинг	Сумма (млн. долл. США)	Цели
Ахмадабад-1	AA-	100	Водоснабжение и санитария
Лудхиана	AA+	10	Водоснабжение и санитария
Бангалор	A-	125	Городские дороги
Насик	AA	100	Водоснабжение и санитария
Нагпур	AA	50	Водоснабжение и санитария
Мадурай	A+	25	Объездная дорога
Ахмадабад -2	AA	100	Водоснабжение и санитария
Фонд городского развития штата Тамилнад	AA+	100	Муниципальная инфраструктура
Фонд водных ресурсов (штат Тамилнад, Индия)	AA	30	Водоснабжение и санитария

Источник: Credit Rating Information Services of India Limited (CRISIL), 2008, Credit Rating List. См. www.crisil.com/en/home/our-businesses/ratings/credit-ratings-list.html (по состоянию на 15 декабря 2017 года).

Вставка 1

Штат Тамилнад (Индия): расширение полномочий муниципальных органов власти в области принятия решений

Признавая существование потребности в расширении полномочий муниципальных органов власти в области принятия решений и их позиционирования в качестве активных разработчиков инфраструктурных проектов, в середине 1990-х годов в штате Тамилнад были проведены важные политические, правовые, административные и финансовые реформы. Эти реформы включали в себя привязку фискальных трансфертов к государственным налогам (основанным на правилах, а не на частной финансовой поддержке), укрепление собственных источников дохода (в том числе полномочий по установлению тарифов) и учреждение посредника со стороны предложения.

На основании потребностей в секторе водоснабжения, санитарии и гигиены и признавая необходимость снизить стоимость данных проектов, правительство штата учредило в 2003 году Объединенный фонд по водоснабжению и санитарии в качестве треста с ограниченным акционерным капиталом, и ликвидировало дивидендные ожидания. Данный фонд, не обладая большим капиталом, опирался на инструменты повышения кредитного качества резервного фонда кредитного обслуживания и возмещение из суммы налогов и сборов, взимаемых с кредитора. Средний размер проектов (таких как сети подачи питьевой воды, насосные станции) составлял 1 млн. долл. США, и за счет объединения данных потребностей фонду удалось получить 30 млн. долл. США за счет выпуска облигаций (с рейтингом AA). Анализ выпуска облигаций фонда продемонстрировал, что внутренние частные заемные средства могут быть использованы для финансирования муниципальных инфраструктурных проектов по низкой стоимости в том, случае если достаточное внимание уделяется разработке схем капитала посредников и схемам обеспечения. Этот пример особенно актуален для малых и средних городов, желающих получить доступ на рынок, так как он демонстрирует преимущества объединения потребностей для

преодоления ограничений, связанных с выпуском мелкомасштабных облигаций, сопряженным с высокими операционными расходами.

Изначально инвесторами облигаций выступили коммерческие банки, и размер проектов (менее 10 млн. долл. США по отдельности) свидетельствует об эффективности посредничества. Вторичными инвесторами облигаций были частные пенсионные фонды, что свидетельствует о зрелости долгового рынка и возможности продажи муниципальных долговых обязательств долговременным частным фондам, находящимся в поиске фиксированного дохода.

Источник: Krishnaswamy Rajivan, "Linking Cities with Finance", presentation at Evolving Regional Urban Agenda: Focus on Municipal Finance in Rabat, 18 and 19 March 2013.

Вставка 2

Создание фонда городского развития для финансирования развития местной инфраструктуры в Бангладеш

В связи с нехваткой средств на финансирование развития инфраструктуры правительство Бангладеш при технической и финансовой поддержке многосторонних учреждений учредило Фонд городского развития Бангладеш в 2004 году. Его финансирование осуществляется за счет кредитов, выданных партнерами по развитию. Данный Фонд выдает займы муниципалитетам на основании результатов собственного обзора проектных предложений. Его финансирование представляет собой комбинацию грантов, займов и собственного вклада муниципалитетов в развитие проектов. За последние десять лет 154 муниципалитета получили финансирование в целях реализации инфраструктурных проектов. Кроме того, налоговый доход Фонда и требования и конкурентный характер выделяемых им средств стимулировали муниципалитеты к тому, чтобы повысить свой налоговый доход в среднем на 17,5 процента.

Однако Фонд также столкнулся с некоторыми трудностями. Ввиду нехватки ресурсов были профинансированы проекты только некоторых муниципалитетов. Многие города не получили финансирования или должны ждать несколько лет прежде, чем получить финансирование для реализации еще одного проекта. Еще одна связанная с этим проблема касается устойчивости Фонда, который по-прежнему зависит от помощи доноров. Ввиду сложившегося мнения об отсутствии добавленной стоимости и нежелания совершать разрозненные вложения, а также ввиду нехватки нового капитала в определенные периоды Фонд сталкивался с риском закрытия. Кроме того, существует потребность в более тесной координации между Фондом и другими государственными местными программами развития. И, наконец, техническая помощь на местном уровне должна быть включена в состав проектов, так как многие муниципалитеты не обладают потенциалом для формулирования привлекательных для инвесторов проектных предложений.

Источники: www.bmdf-bd.org/ (по состоянию на 15 марта 2018 года); АБР, *Bangladesh-ADB: 40 Years of Development Partnership* (Манила, 2013 год); и Всемирный банк, *Bangladesh Municipal Services Independent Evaluation* (Вашингтон, 2013 год).

46. По сравнению с частным долговым финансированием государственной инфраструктуры данные по государственно-частным партнерствам с доступом к частному акционерному капиталу менее однородные, и до настоящего времени их эффективность существенно ниже, чем эффективность частного финансирования находящейся в городской собственности инфраструктуры. В Соединенных Штатах Америки приблизительно 94 процента систем водоснабжения находятся в государственной собственности и финансируются за счет частных заемных средств. Договоры необходимо оценивать исходя из таких показателей как эффективность и стоимость за период, прошедший с начала их исполнения. Ниже рассматриваются примеры государственно-

частных партнерств, данные по которым собирались с этапа начала реализации проекта и заканчивая этапом ввода в эксплуатацию.

47. На основании опыта, полученного в развивающихся странах в области государственно-частных партнерств с доступом к частному акционерному капиталу, могут быть сделаны два основных вывода, которые соответствуют опыту промышленно развитых стран. Во-первых, их количество несущественно для мобилизации финансовых ресурсов в целях финансирования развития городской инфраструктуры. Во-вторых, эти договоры, как правило, сталкиваются с проблемой доходности, в результате чего возникает необходимость проводить повторное согласование условий, и государство терпит убытки, которые не были запланированы на момент подписания договора.

48. Например, в Китае государственно-частные партнерства до сих пор не играют значительной роли. На их долю приходится менее 4 процентов от общего объема инвестиций в системы водоснабжения и санитарии, при том что на долю муниципалитетов приходится более 85 процентов инвестиций⁶. В любом случае большинство китайский корпоративных инвестиций осуществляется через механизмы компаний, принадлежащих муниципальным органам власти.

49. Финансирование за получения дохода с земельных участков рекомендуется в качестве инструмента возмещения расходов, особенно в тех случаях, когда инвестиции способствуют повышению стоимости земельного участка. За исключением транспортных инвестиций в других областях существует возможность оказания прямого влияния на стоимость имущества за счет принятия нормативно-правовых решений, например, за счет утверждения изменений в форме пользования земельного участка. Как правило, получение дохода с земельных участков подразумевает частичное или полное использование суммы, полученной в связи с изменением в стоимости, для финансирования инфраструктурных проектов (например, для инвестиций в транзитную инфраструктуру) или любых других улучшений, которые необходимы для компенсации последствий. В городах, характеризующихся стремительными темпами развития, ожидаемое увеличение стоимости земельных ресурсов и экономический рост могут сделать финансирование за счет прироста стоимости благоустроенных земель жизнеспособным и привлекательным вариантом финансирования. Существует две категории получения дохода с земельных участков: основанное на развитии и основанное на налогах или сборах. Основанное на развитии получение дохода за счет прироста стоимости благоустроенных земель может быть стимулировано за счет совершения прямых сделок в отношении имущественных объектов, чья стоимость увеличилась после принятия государственных нормативно-правовых решений или вложения инвестиций в развитие инфраструктуры. Основанное на налогах или сборах получение дохода за счет прироста стоимости благоустроенных земель стимулируют за счет не прямых методов воздействия, таких как получение излишка прибыли от собственников имущества посредством различных налогов или сборов (таких как налоги на недвижимое имущество, сборы, связанные с увеличением стоимости земельного участка, и специальные налоговые сборы).

⁶ Michel Bellier and Yue Maggie Zhou, "Private participation in infrastructure in China: issues and recommendations for the road, water, and power sectors", World Bank Working Paper No. 2 (Washington, D.C., World Bank, 2003). См. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15156>.

50. Финансирование за счет прироста стоимости благоустроенных земель полезно для извлечения выгоды из развития городских транзитных систем в развитых и развивающихся странах или территориях. Например, транзитная система в Гонконге (Китай) была профинансирована с использованием этих методов. Национальные правительства такие, например, как правительство Индии разработали руководство по методам использования дохода, полученного за счет прироста стоимости благоустроенных земель, в особенности в транспортном секторе. Такие системы, как улучшенные налоги на недвижимое имущество и компенсационные сборы уже существуют в рамках законодательства и используются на практике. Использование дохода, полученного за счет прироста стоимости благоустроенных земель, осуществляемое посредством введения компенсационных сборов, является оптимальным стратегическим инструментом для достижения внешнего экономического эффекта. Во вставке 3 приводится пример Республики Корея.

Вставка 3

Финансирование за счет земельных ресурсов в Республике Корея

Стремительные темпы экономического развития привели к явлению городской миграции в 1970-х и 1980-х годах, в результате чего возникла резкая нехватка жилья в Сеуле. Для решения проблемы перенаселенности правительство запланировало создание четырех новых городских «районов» в провинции Кёнгидо в начале 1990-х годов. Для строительства четырех новых городов были использованы земли сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения, на которых расположились жилищные или коммерческие объекты. Соответственно, цены на земельные участки резко выросли, и часть сгенерированных доходов была получена разработчиком – Корейской корпорацией землепользования и жилищного строительства.

Корейская корпорация землепользования и жилищного строительства профинансировала создание большей части новой транспортной инфраструктуры и построила новые пригородные железнодорожные линии и скоростные автомагистрали между Сеулом и Пунданом, Ильсаном и Пхонхоном. Доходы, полученные за счет прироста стоимости благоустроенной земли, составили практически 2,8 трлн. долл. США. После строительства компании купили некоторые новые земельные участки для жилищного строительства или строительства коммерческих зданий. Таким образом, в конечном итоге получение дохода от земельных участков удалось обеспечить за счет средств потребителей. Однако в связи с тем, что к этому времени цены на жилье существенно выросли, потребители также получили выгоду от высокой ценности такого жилья.

Данная модель была использована для создания новых городов и жилых комплексов в 2000-х годах, в частности после принятия закона в 1997 году, в соответствии с которым доход, получаемый за счет прироста стоимости благоустроенной земли, должен использоваться для развития транспортной инфраструктуры для новых районов. В результате в период 2001-2008 годов в провинции Кёнгидо было реализовано 38 проектов освоения земель с существенной долей финансирования из средств, полученных в связи с приростом стоимости благоустроенных земель. В среднем с одного проекта за счет прироста стоимости благоустроенных земель удалось получить доход, приблизительно составляющий 559 млн. долл. США (21,5 процента) от стоимости проектов, составляющей в среднем 2,6 млрд. долл. США.

Источник: E.Y. Shon, “Infrastructure Financing in Korea”, background paper for the ADB Technical Workshop on Infrastructure Finance, Manila, 18 and 19 August 2016.

Ш. Основные выводы и политические последствия

А. Основные выводы

51. По имеющимся оценкам общий объем потребностей региона в инвестициях в развитие инфраструктуры достигнет 22,6 трлн. долл. США в последующие пятнадцать лет (в период 2016-2030 годов) в соответствии с основным сценарием, а ежегодный дефицит финансирования составит приблизительно 226 млрд. долл. США. Анализ, ведущийся в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона⁷, в течение пятилетнего периода 2016-2020 годов показывает, что реформы в государственном секторе, касающиеся налоговых поступлений и расходов, позволят покрыть приблизительно 46 процентов ежегодного дефицита финансирования (121 млрд. долл. США из 262 млрд. долл. США), если уровень инвестиций будет соответствовать базовому сценарию. В результате дефицит финансирования составит 54 процента (или 141 млрд. долл. США), который необходимо будет восполнить прежде всего за счет инструментов финансирования развития инфраструктуры, предполагающих привлечение частного сектора, в том числе и тех, которые описываются в настоящем документе.

52. По имеющимся данным в настоящее время инвестиции частного сектора в регионе составляют приблизительно 63 млрд. долл. США. Безусловно, увеличение объема частных инвестиций до необходимого уровня является важной проблемой. В то же время существуют хорошие возможности по использованию частных финансовых средств для развития устойчивой инфраструктуры. В первую очередь за счет долговых финансовых инструментов, описанных в настоящем документе, в 2017 году азиатским эмитентам облигаций удалось получить более 340 млрд. долл. США, что является приростом по сравнению с 211 млрд. долл. США, полученными в предыдущем году, по данным аналитической группы «Диалоджик», основанным на данных JPMorgan.

53. Необходимо принимать политические меры к тому, чтобы расширить возможности городов по совершенствованию собственных источников доходов, рационализировать межбюджетные трансферты и создать нормативную базу для заимствования средств на комплексной основе в целях привлечения долгосрочного капитала и внесения вклада в реализующиеся призванные оказать положительное воздействие муниципальные реформы в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

54. Для расширения доступа городов к частным источникам финансирования стратегии, направленные на реформирование вышеприведенных основных трех компонентов, должны в результате снижать риски для инвесторов, повышать эффективность финансовых рычагов и способствовать созданию более гибких институциональных условий для повышения надежности систем финансирования местных органов власти. Международные усилия, направленные на оказание помощи в создании благоприятных институциональных условий для привлечения финансирования на уровне местных органов власти, должны способствовать расширению городского финансового рынка. При разработке таких стратегий для муниципальных

⁷ В число 25 стран входят: Армения, Афганистан, Бангладеш, Бутан, Вьетнам, Индия, Индонезия, Казахстан, Камбоджа, Кирибати, Китай, Кыргызстан, Малайзия, Мальдивские Острова, Маршалловы Острова, Монголия, Мьянма, Непал, Пакистан, Папуа – Новая Гвинея, Таиланд, Федеративные Штаты Микронезии, Фиджи, Филиппины и Шри-Ланка.

систем финансирования страны Азиатско-Тихоокеанского региона должны учитывать следующие выводы:

а) в промышленно развитых и развивающихся странах, использование государственных финансовых ресурсов в комбинации с частными заемными средствами является основным источником финансирования, исторически составляющим от 70 до 90 процентов от общего объема капитализации инфраструктурных проектов⁸. В промышленно развитых странах институциональные механизмы, а именно правила по передаче поступлений от налогов и залогов, механизмы повышения кредитного качества развиваются в соответствии с городскими потребностями в финансировании. В развивающихся странах децентрализация способствовала принятию политических мер, направленных на стимулирование долгового финансирования за счет посредничества. Этот процесс еще продолжается в развивающихся странах. Основной причиной, объясняющей минимальное участие частных акционерных компаний в схемах государственно-частных партнерств (в промышленно развитых и развивающихся странах) является то, что государственные проекты, как правило, сталкиваются с проблемами в области обеспечения доходности, в результате чего появляется необходимость пересматривать их условия, и возникают потери для государства, которые не были запланированы на момент заключения договора;

б) международный опыт свидетельствует о наличии очевидных общих черт между промышленно развитыми и развивающимися странами в том, что касается финансирования инфраструктурных проектов в малых и средних городах, например, таких как потребность в местных долгосрочных заемных средствах для обеспечения данных инвестиций и важность объединения для основанного на критериях, открытого доступа к финансированию для городов любого размера;

с) опыт развивающихся стран указывает на то, что успех зависит от принимаемых на уровне государства мер по осуществлению реформ, которые будут способствовать расширению полномочий местных органов власти за счет межбюджетных трансфертов, сбора поступлений из собственных источников и обеспечения кредитоспособности городов в рамках заимствования финансовых средств для гарантии субнациональных инвестиций и свободного принятия решений на муниципальном уровне. Если местные органы власти ограничены в исполнении своих основных функций, таких как планирование, проектирование и получение дохода, и если существуют институциональные преграды в форме функциональной и географической раздробленности, то возможности по эффективному управлению финансовыми ресурсами также ограничены. Однако в том случае если местные органы власти пользуются уважением, их доля налогов поступает в их распоряжение, и их структуры управления и институциональный потенциал достаточно развиты для управления долгосрочной задолженностью, то можно ожидать, что они будут способны управлять собственными финансовыми ресурсами, снижать риски и развивать необходимую инфраструктуру. В таком случае наличие устойчивых финансовых рычагов становится возможным благодаря эффективной системе посредничества. Соответственно, особое значение имеет принятие комплексных политических мер по всем трем компонентам муниципального финансирования.

⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, *Infrastructure Financing Instruments and Incentives* (Paris, 2015). См. www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf.

55. Даже если города обладают законодательными полномочиями, им также необходимо укреплять потенциал по созданию и развитию необходимых институциональных структур и структур управления. Это поэтапный процесс, на начальном этапе которого правительству возможно потребуются обеспечить повышение кредитного качества для снижения уровня риска, например, в форме суверенных или прочих гарантий. Повышению инвестиционного рейтинга также будет способствовать способность местных органов власти вести архив документов, касающихся обслуживания задолженности, что в конечном итоге позволит им расширить свой кредитный портфель и создать воспроизводимые модели.

56. В случае создания благоприятных институциональных условий в соответствии с вышеприведенными рекомендациями опыт стран Азиатско-Тихоокеанского региона и всего мира показывает, что страны способны разрабатывать и извлекать выгоду из четырех первоочередных инструментов финансирования для стимулирования реализации проектов на местах: фискальной децентрализации, заемного капитала, государственно-частных партнерств и финансирования, основанного на земельной собственности. Несмотря на то, что все эти инструменты обладают свойственными им преимуществами и недостатками, они могут быть использованы для оказания поддержки городским органам власти в управлении частными финансовыми ресурсами в целях обеспечения устойчивого привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры. Характеристики и преимущества/риски, сопряженные с каждым инструментом, проанализированы ниже.

1. Фискальная децентрализация

57. Фискальная децентрализация может способствовать повышению эффективности государственных финансов и позволить муниципалитетам и регионам получить больший контроль над источниками дохода. Проектирование и управление межбюджетными трансфертами, ответственность за расходование средств и механизмы управления на различных уровнях децентрализации имеют особенно важное значение. Даже в том случае, когда города и регионы обладают достаточным потенциалом для генерирования местных доходов, трансферты могут по-прежнему иметь важное значение в качестве дополнения к доходам, полученным на местном уровне в результате налогообложения, которых может быть недостаточно для удовлетворения всех существующих потребностей в финансировании;

58. Вне зависимости от уровня децентрализации в стране необходимо принимать меры, направленные на обеспечение должного уровня подотчетности и достижения баланса в отношении доходов из собственных источников, межбюджетных трансфертов и обязательств по расходованию средств между различными уровнями власти для сокращения рисков. Правила, касающиеся межбюджетных финансовых трансфертов, должны быть рациональными и предсказуемыми, иначе планирование на местном уровне будет невозможно, особенно в тех городах, в которых доля передаваемых доходов значительна. При использовании финансовых трансфертов эффективность, результативность и справедливость трансфертов будет зависеть во многом от того, как они были спланированы, и будет выше в том случае, если усилия национальных, региональных и местных органов власти будут согласованы.

2. Долговое финансирование

59. Долговое финансирование может использоваться для получения частного капитала в интересах финансирования инфраструктурных проектов. Кредитоспособные национальные органы власти могут сотрудничать с

городами в процессе установления задач первоочередной важности, нуждающихся в инвестициях, и формулирования предварительных условий для выпуска национальных облигаций для оказания поддержки в процессе их достижения. В том случае если национальные долговые рынки ограничены нехваткой ликвидности, национальные правительства должны сотрудничать с органами, ответственными за управление рынком капитала, и международными финансовыми учреждениями для создания вторичных рынков и инструментов в интересах сокращения расходов, связанных с долгосрочным финансированием в местной валюте.

60. В качестве необходимого условия для использования данного инструмента городам необходимо обладать достаточными собственными источниками доходов для погашения задолженности, а также потенциалом для управления бюджетом, отчетностью и финансовыми ресурсами. Такие инструменты снижения риска, как резервы для возмещения потерь по ссудам, кредитные гарантии, фонды ликвидных средств, валютное хеджирование и прочие меры повышения кредитного качества являются дополнительными элементами, которые могут быть в полной мере или частично получены от государственных органов. Как правило, риски являются более предсказуемыми для постоянных кредитов, процентные ставки по которым соответственно ниже, чем ставки по строительным кредитам.

3. Государственно-частные партнерства

61. Государственно-частные партнерства могут быть задействованы в реализации инфраструктурных проектов в тех случаях, когда правительства ограничены проблемами технического и финансового характера, в особенности в странах со средним и высоким уровнем дохода с развитыми финансовыми системами. Государственно-частные партнерства способствуют распределению рисков между государственными и частными субъектами и направлены на создание более устойчивых вариантов финансирования и эффективного расходования средств. Частный сектор более активно участвует в тех проектах, в которых может быть получена коммерческая выгода от приносящих доход активов.

62. Государственно-частные партнерства являются вариантом финансирования для государственных субъектов в том случае, если частный капитал сопряжен с меньшими затратами, чем государственный, и/или если государственный сектор не обладает техническими, операционными/управленческими ресурсами для эффективного создания и эксплуатации конкретного инфраструктурного актива или класса активов. Частные инвесторы ожидают высокий уровень прибыли, таким образом количество проектов, пригодных для государственно-частных партнерств, ограничено прежде всего теми проектами, которые способны принести достаточный уровень прибыли. Степень эффективности государственно-частных партнерств для развития городской инфраструктуры в различных странах региона различна. Успех такого вида партнерств во многом зависит от надлежащей разработки проекта, структуризации, согласования условий договора и потенциала правительства, в частности по осуществлению контроля за выполнением долгосрочных обязательств.

4. Финансирование, основанное на земельной собственности

63. Финансирование, основанное на земельной собственности, или получение дохода от земельных участков может быть использовано в рамках крупных проектов развития городского транспорта и городского развития. Национальные правительства могут обеспечить наличие надежной нормативно-

правовой базы и гарантий, которые позволят муниципалитетам использовать финансовые средства, полученные за счет прироста стоимости благоустроенных земель, для компактного городского строительства. Национальные правительства также могут стимулировать муниципалитеты к тому, чтобы они проводили оценку и использовали возможности финансирования за счет прироста стоимости земель в рамках выдачи соответствующих указаний по использованию передовых методов в качестве условия для предоставления средств из национального бюджета для частичного финансирования инфраструктурных проектов. Кроме того, они могут быть активными участниками процесса развития городской инфраструктуры и жилищного строительства в тех случаях, когда земельные участки находятся под контролем национальных органов власти. Несмотря на то что доходы для финансирования за счет прироста стоимости благоустроенных земель получают на местном уровне, национальное законодательство и рамки имеют важное значение для генерации доходов. Конституциональные, нормативные и стратегические рамки, разработанные национальным правительством, могут стимулировать финансирование проектов развития устойчивой инфраструктуры региональными и муниципальными органами власти за счет прироста стоимости благоустроенных земель. В тех случаях, когда развитие городской инфраструктуры частично финансируется за счет средств национального министерства финансов выдача государственных средств может осуществляться в случае подготовки планов по эффективному использованию средств, полученных за счет прироста стоимости земель.

64. Даже в тех случаях, когда местные органы власти обладают необходимыми полномочиями для сбора налогов на имущество, органы государственной власти более высокого уровня часто оставляют за собой право устанавливать параметры оценки или налоговые ставки, что может существенно подрывать эффективность этого инструмента. Кроме того, в ряде стран, в которых механизмы финансирования городского развития и принятия решений централизованы, национальные органы власти используют механизмы финансирования за счет прироста стоимости благоустроенных земель для обеспечения инвестиций в местное городское развитие. Финансирование за счет прироста стоимости благоустроенных земель наиболее рискованно в случае, если существующая налоговая система неэффективна, а рынок недвижимости не является прозрачным.

В. Политические последствия

65. В будущем программы технического сотрудничества должны поддерживать стратегические меры, которые могут принимать национальные правительства, или инструменты, которые они могут использовать, для преодоления проблем, препятствующих развитию муниципальных, частных и институциональных инвестиций в устойчивую городскую инфраструктуру. Фискальная децентрализация может создавать условия для того, чтобы муниципальные правительства смогли воспользоваться местными финансовыми ресурсами для реализации крупных инфраструктурных программ. Национальные нормативно-правовые рамки и стратегические программы могут стимулировать частных и институциональных инвесторов к тому, чтобы увеличить объем инвестиций, направляемых на развитие более устойчивой инфраструктуры.

66. Далеко идущие задачи Повестки дня на период до 2030 года, Новой программы развития городов и Парижского соглашения принуждают лиц, ответственных за принятие решений, к принятию коллективных мер на всех уровнях управления, и нуждаются в приверженности и инвестициях государственного и частного секторов. Города должны развивать и

демонстрировать имеющийся у них потенциал для обеспечения уверенности в том, что они способны создавать инфраструктуру и управлять ей и обеспечивать стабильный доход от долгосрочных инвестиций, необходимых для создания общественных благ и оказания услуг гражданам. Для мобилизации инвестиций и минимизации связанных с ними рисков для развития устойчивой городской инфраструктуры партнеры по развитию, национальные и городские органы власти и частный сектор должны стремиться к разработке базовой программы по созданию благоприятных институциональных условий для финансирования городского развития, чтобы местные органы власти могли использовать ресурсы на основании выводов и исходных материалов для выработки стратегий, предложенных в настоящем документе.

IV. Вопросы для рассмотрения Комиссией

67. Комиссии предлагается рассмотреть настоящий документ с тем, чтобы предоставить свои указания и предложения относительно а) укрепления работы секретариата в области финансирования городского развития в качестве средства обеспечения устойчивого городского развития и б) того как наилучшим образом использовать конференционную структуру Комиссии для оказания содействия в процессе поиска взаимодополняемости между Повесткой дня на период до 2030 года и Новой программой развития городов для их эффективной реализации.
