



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

13 July 2016

Russian

Original: English

**Подготовительный комитет Конференции Организации
Объединенных Наций по жилью и устойчивому
городскому развитию (Хабитат III)
Третья сессия**

Сурабая, Индонезия, 25–27 июля 2016 года

Установочный документ № 5: муниципальные финансовые и местные фискальные системы*

Записка секретариата

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) препровождает настоящим установочный документ под названием «Муниципальные финансовые и местные бюджетно-налоговые системы», подготовленный членами Группы по вопросам политики 5.

Каждая из групп «Хабитат III» по вопросам политики совместно возглавляется двумя международными организациями, а в ее состав входит до 20 экспертов, выступающих в индивидуальном качестве и занятых в самых разных сферах, включая академические круги, правительственные структуры, организации гражданского общества и другие региональные и международные органы.

С составом Группы по вопросам политики 5 и рамочными и параметрами для ее установочного документа можно ознакомиться по адресу: www.habitat3.org.

* Настоящий документ публикуется без официальной корректуры.



Установочный документ № 5: муниципальные финансовые и местные фискальные системы

Существует сильная, но зачастую непризнанная национальная заинтересованность в обеспечении производительной городской экономики, поскольку она составляет несоразмерную и растущую долю валового внутреннего продукта стран. Муниципальные органы управления осуществляют надзор за предоставлением общественных благ и услуг растущему большинству жителей нашей планеты. Поэтому повышение способности местных органов управления финансировать эти услуги, а также уровня транспарентности и подотчетности процесса финансирования влияет на качество жизни и степень участия граждан в политическом процессе. Устойчивый экономический рост требует должным образом финансируемых и функционирующих муниципальных органов управления, вспомогательных учреждений и инфраструктуры. Муниципальное финансирование служит функциональной базой, определяющей успешность текущей и будущей стремительной урбанизации.

Во всем мире городам приходится выполнять все более сложные обязанности, включая, например, реагирование на изменение климата. Во многих городах это осложняется хронической нехваткой финансирования, требующегося для удовлетворения местных потребностей. Зачастую города, которые испытывают наиболее острые проблемы, сталкиваются еще и с ограниченностью ресурсов и потенциала. К ним относятся, например, города в развивающихся странах, которым требуются значительные инвестиции в инфраструктуру, с тем чтобы охватить основными услугами растущее население и разрастающиеся городские районы. Сюда также относятся города второго и третьего уровня (по численности населения), доля населения которых в общей численности населения почти вдвое больше, чем доля населения мегаполисов, но которым уделяется значительно меньше внимания со стороны национальных правительств.

Во всем мире муниципальные финансовые системы основаны на «правилах игры» (т.е. стратегиях, конституциях, законах и законодательной базе), которые включают следующие четыре основных компонента: а) расходы; б) поступления; в) финансовое управление; и г) привлечение заемных средств. Относительная сила или слабость этих компонентов определяют способность местных органов управления предоставлять общественные блага и услуги, удовлетворяющие базовые потребности и предпочтения населения. Следует подчеркнуть, что обстоятельства в стране и конкретные характеристики муниципальных финансовых систем в рамках этих четырех компонентов значительно варьируются. В некоторых странах муниципальные финансовые системы функционируют достаточно эффективно по всем этим четырем направлениям. И напротив, есть страны, в которых системы и потенциал слабы во всех этих сферах. Оценка сильных и слабых сторон этих компонентов может помочь национальным, поднациональным и местным органам управления определить меры, которые могут улучшить работу их соответствующих муниципальных финансовых систем.

«Правила игры». Ключевые элементы, которые укрепляют или ограничивают способность местных органов власти управлять финансовой ситуацией, вытекают из «правил игры» — статутах, стратегий, нормативных актов конституции или положений обычного права, которые определяют юрисдикци-

онные полномочия и базовые принципы управления вкупе с желанием и способностью руководителей осуществлять их. Разработка Новой программы развития городов, ведущей к созданию более благополучного, здорового и справедливого будущего для городов мира, начинается с выявления основных «правил», которые могут максимально усилить способность муниципальных властей увязывать между собой рост и развитие, образуя из этой связки основу для устойчивого управления и финансового руководства. Национальные правительства могут способствовать созданию сильных фискальных систем путем: а) повышения самостоятельности местных органов управления в отношении налогов, поступлений и расходов, особенно в части сбора налогов и пошлин с потребителей для покрытия расходов; б) создания схемы отношений между правительственными органами разных уровней, позволяющей вести долевое осуществление проектов на основе соглашений с заинтересованными сторонами из частного и государственного секторов и координировать функции государственного финансирования и планирования; с) поддержки эффективной системы внутригосударственных трансфертов от органов управления более высокого уровня на места, имеющих общее или целевое назначение; d) предоставления местным органам управления полномочий на использование фискальных инструментов, таких как муниципальные заимствования и получение дохода от земельных участков, для сбора средств в поддержку экономического развития и инфраструктуры; и е) создания в населенных пунктах условий для мобилизации ресурсов, которые облегчают доступ к кредитным рынкам при поиске средств для поддержки операций, технического обслуживания, финансирования инфраструктуры или оказания услуг гражданам. Ключевым моментом здесь является то, что правила игры должны быть четко определены. Во многих странах они не определяются четко и к тому же не соблюдаются на практике. Эту проблему необходимо решать.

Расходы. Экономисты уже давно утверждают, что прямая связь между органом управления, ответственным за предоставление государственных услуг, и людьми, для которых эти услуги непосредственно предназначаются, повысит эффективность использования ресурсов. За последние десятилетия во многих странах ответственность за все большее число статей расходов перешла к местным органам управления, причем зачастую без соответствующей децентрализации ресурсов для их финансирования. В результате этого как в высоко развитых, так и в развивающихся странах можно найти примеры того, что муниципальные органы управления не справляются с оказанием различных услуг населению и не хватает средств для инвестиций в инфраструктуру и государственные услуги. Во многих странах существует большая разница между долей расходов местных органов управления и долей поступлений в эти органы. Эта разница, часто называемая бюджетным разрывом, служит весьма приблизительным показателем объема трансфертов, необходимых для обеспечения того, чтобы местные органы управления имели достаточные поступления для покрытия своих обязательств по расходам.

В тех муниципалитетах, где существует координация между территориально-пространственным планированием, планированием экономического развития и государственным финансированием, продуманные стратегические инвестиции могут положительно влиять на экономическую деятельность. Благодаря расширению инфраструктуры и предоставлению услуг дополнительному числу жителей можно расширить налоговую базу и обеспечить дополнительные будущие поступления, которые можно использовать в поддержку после-

дующих расходов и экономического роста. Однако самая большая проблема в сфере расходов, с которой сталкиваются органы управления на всех уровнях, — это растущий разрыв в финансировании инфраструктуры. По оценкам, в течение следующих 15 лет понадобится выделить 93 трлн. долл. США на строительство объектов инфраструктуры в глобальном масштабе, причем 70 процентов из них — в городах. Это потребует ежегодных инвестиций в объеме, превышающем 5 процентов от мирового ВВП, что означает потребление большей части или даже значительный перерасход налоговых поступлений от поднациональных органов управления. Для того чтобы справиться с решением этой задачи, необходимо будет найти новые источники поступлений. Правительствам на национальном уровне и на уровне штатов/провинций рекомендуется расширить объем внутригосударственных трансфертов муниципальным органам управления, обеспечить местным органам возможность мобилизовать новые источники поступлений (такие как механизмы получения дохода от земельных участков), усилить подотчетность местных органов управления населению и побудить местные органы управления использовать эффект масштаба путем консолидации планирования и расходов на общегородском, а не на юрисдикционном уровне.

Поступления. Для обеспечения выполнения своих финансовых обязательств местные органы управления используют три основных пула средств: внутригосударственные трансферты, поступления из собственных источников и долг (преобразование будущих поступлений в текущий капитал). Бюджетные трансферты от центрального правительства лучше всего использовать в целях обеспечения капитала для местных инвестиций в проекты, требующие крупных первоначальных затрат. Однако для большинства городов во всем мире бюджетные трансферты составляют также значительную часть оперативных бюджетов. В любой стране структура и характер муниципальной системы субсидий играет большую роль в том, каким образом осуществляется городское управление, развитие и руководство. Если допустить ухудшение системы бюджетных трансфертов или не добиться достаточной ее консолидации, то это обойдется весьма дорого, прежде всего потому, что в результате продолжающейся урбанизации города существуют под непрерывным финансовым давлением. Национальным правительствам рекомендуется обеспечить, чтобы совокупные суммы трансфертов были достаточными для покрытия или по крайней мере сокращения бюджетных разрывов, а также в полной мере учитывать любое расширение круга обязанностей муниципалитетов. Структура системы бюджетных трансфертов и схемы конкретных субсидий должны способствовать большей степени автономии в управлении расходами на местах с учетом того принципа, согласно которому местным органам управления должно быть позволено определять расходы в соответствии с местными потребностями, с тем чтобы поощрять повышение подотчетности и эффективности расходов. Кроме того, как об этом говорится ниже в настоящем документе, необходимо укреплять планирование субсидий, с тем чтобы обеспечить более справедливое распределение субсидий по всем муниципальным юрисдикциям.

Эффективность местных систем поступлений также зависит от качества разнообразных поступлений из собственных источников. Поступления из собственных источников, такие как сборы и пошлины с потребителей, налоги на имущество и другие поступления от земельных участков, а также подоходные и потребительские налоги, играют существенную роль в поощрении эффективности и подотчетности управления. Соответствующий набор источников

поступлений должен разрабатываться на основе характеристик налоговой базы и возможностей местных фискальных систем. Надлежащее делегирование полномочий на сбор местных налогов, определение ставок и контрольные оценки налоговой базы может существенно повысить общую эффективность местных фискальных систем. Таким образом, национальным и поднациональным правительствам необходимо инвестировать средства в технические и людские ресурсы, достаточные для поддержания эффективных местных налоговых систем, обеспечения координации сбора поступлений из собственных источников и надлежащего управления средствами, получаемыми в рамках внутригосударственных бюджетных трансфертов.

Финансовое управление. Эффективные системы финансового управления позволяют местным органам управления рационально планировать, мобилизовывать и использовать финансовые ресурсы, а также повышать транспарентность и подотчетность перед заинтересованными сторонами. У правильного обращения с муниципальными финансами имеется два основных аспекта: совокупность взаимосвязанных ключевых систем и процессов местного управления, в которую входят планирование, составление бюджета, бухгалтерский учет, закупки, отчетность, ревизии и надзор; и способность муниципалитетов эффективно и ответственно управлять своими ресурсами, с тем чтобы они могли выполнять свои краткосрочные и долгосрочные финансовые и оперативные обязательства, сохраняя при этом подотчетность. Усилия по проведению реформ должны быть ориентированы на достижение двуединой цели: укрепления основ управления финансами и предоставления муниципальным служащим возможности получать практический опыт освоения базовых навыков прежде, чем они будут внедрять сложные инструменты финансового управления. Приоритетные задачи в области повышения эффективности местного финансового управления можно сгруппировать в четыре широкие области: укрепление муниципальных систем и процессов финансового управления; повышение транспарентности и подотчетности; усиление контроля и надзора за финансированием муниципалитетов; и наращивание потенциала. Все эти мероприятия носят взаимосвязанный характер и в этой связи требуют комплексного подхода. Реформы муниципального финансового управления также должны быть связаны с национальными реформами и реформами на уровне штата/провинции в области децентрализации и управления государственными финансами. Роль высших уровней управления является решающей. Для оптимального достижения целей реформы она должна быть с самого начала четко определена и интегрирована, включая меры поощрения на уровне местного управления.

Привлечение заемных средств. Доступ муниципалитетов к долговому финансированию может быть важным элементом более широкой стратегии планирования и инвестирования в городскую инфраструктуру. Долговое финансирование не является дополнительным источником доходов для муниципалитетов; оно просто преобразует будущие поступления в капитал, который непосредственно доступен для инвестиций, осуществляемых путем обременения будущих поступлений в счет обслуживания задолженности. Долговое финансирование возможно только в тех случаях, когда муниципалитеты имеют возможность обслуживать свою задолженность за счет доходов на устойчивой основе и когда имеется надежная нормативная база для муниципальных займов. Существуют две основные причины для того, чтобы предоставить муниципалитетам доступ к долговому финансированию. Первая причина — экономическая: инфраструктура, построенная на доходы от задолженности, будет

способствовать ускорению экономического роста и созданию выгод от производительности, которые в ином случае не возникнут. Вторая причина касается справедливого распределения благ между поколениями: поскольку выгоды от нынешних инвестиций поступят будущим поколениям, будет совершенно справедливо, если эти поколения будут оплачивать инвестиции в форме налогов и сборов, которые в конечном итоге будут обслуживать финансирующую их задолженность. Ключевую роль в определении размера и характера муниципальных долговых рынков играют четыре фактора: системы внутригосударственных бюджетных трансфертов и структуры собственных источников поступлений местных органов управления; характер и качество систем финансового управления и общее качество городского управления; масштабы и характер внутренних рынков капитала; и нормативно-правовая база для муниципальных займов. Усилия по расширению притока частных кредитов в муниципальный сектор, не сопровождающегося риском недобросовестного поведения, должны предприниматься с учетом основных ограничений в области спроса и нормативной базы, которые касаются таких кредитов. Это требует принятия мер на трех уровнях: реформы политики, наращивание потенциала и институциональные меры. Муниципальные рынки развивающихся стран наилучшим образом иллюстрируют необходимость таких действий и заключают в себе наибольший потенциал для достижения положительных результатов. Результаты недавних исследований этих рынков свидетельствуют о том, что основные проблемы для увеличения инвестиций частного сектора в муниципальные долговые инструменты обретаются не в сфере предложения: финансовые рынки зачастую довольно ликвидны, и имеются значительные объемы финансирования, предназначенные для среднесрочных и долгосрочных инвестиций. Главная проблема заключается в том, что ввиду недостатков во всех четырех вышеперечисленных областях муниципалитеты не представляют из себя таких заемщиков, за которых можно со всей ответственностью поручиться. В странах, где базовые условия позволяют это сделать, предлагается в качестве общей оперативной задачи в этой сфере избрать расширение устойчивых рынков муниципального долга, где надлежащим образом распределяются риски и устанавливается их цена.

Финансирование деятельности, связанной с изменением климата. Нигде инфраструктурные решения не имеют более важного значения, чем в городах. Решения в сферах планирования и финансирования, принимаемые сегодня, будут определять мировые последствия для климата и результаты в области развития на следующее столетие. Анализ, проведенный для целей доклада 2015 года о состоянии городского финансирования борьбы с изменением климата, свидетельствует о том, что более 70 процентов от 93 трлн. долл. США, которые потребуется выделить в течение следующих 15 лет на нужды инфраструктуры, пойдут на строительство в городских поселениях. Это потребует ежегодных глобальных инвестиций в размере 4,5–5,5 трлн. долл. США в городскую инфраструктуру, из которых от 0,4 до 1,1 трлн. долл. США должно быть израсходовано на уменьшение выбросов и повышение устойчивости городской инфраструктуры. При правильных условиях финансирования города могут играть ведущую роль в осуществлении мировым сообществом проектов, направленных на достижение низкого уровня выбросов и устойчивости к изменению климата, с тем чтобы привести в движение общественные преобразования. Решения в области изменения климата должны не только включать города, но и зарождаться и апробироваться в них с использованием таких

свойств городов, как компактность, тесные связи и приспособленность к климатическим изменениям.

Сегодняшние рынки капитала не обеспечивают городам надлежащего доступного финансирования, соответствующего устойчивой к климатическим изменениям инфраструктуре, допускающей низкий уровень выбросов. Задача заключается не просто в том, чтобы увеличить сумму поступающих денежных средств, но и в том, чтобы создать благоприятные условия, стимулирующие существующие и новые финансовые потоки из самых разнообразных источников. Конкретные рекомендации включают следующее: создание в сфере финансовой политики условий, поощряющих города к тому, чтобы инвестировать средства в устойчивую к изменению климата инфраструктуру с низким уровнем выбросов; поддержку городов в деле разработки рамок для оценки внешних факторов изменения климата; разработку и поощрение подготовки проекта и максимизацию поддержки проектов в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним; сотрудничество с местными финансовыми учреждениями в целях разработки инфраструктурных решений для финансирования мер по борьбе с изменением климата в городах; и создание лаборатории или сети лабораторий в целях выявления каталитических финансовых инструментов и новых экспериментальных моделей финансирования.

Государственно-частное партнерство. В развивающихся странах набирает популярность государственно-частное партнерство (ГЧП), особенно в рамках дорогостоящих государственных инфраструктурных проектов. Однако ГЧП не следует считать панацеей, и оно не может заменить собой установление более фундаментальных, но недостаточно развитых механизмов государственного финансирования, которые бы в большей степени подходили для поддержки государственных проектов. ГЧП подходит лишь для относительно небольшой части государственных проектов и должно рассматриваться в качестве одной из форм привлечения заемных средств. Поскольку ожидаемые доходы частных инвесторов могут быть существенно выше, чем расходы на муниципальные займы, проекты в рамках ГЧП нуждаются в четко определенных, самостоятельно генерируемых поступлениях, которые имеются для поддержки этих доходов. Многие правительства поощряют участие частного сектора на основе ГЧП, а не просто самостоятельное финансирование какого-либо проекта и заключение контрактов с частным сектором для выполнения более конкретных задач. Хотя ГЧП не является пригодным вариантом получения доступа к недорогим долговым рынкам, минуя сложности и проблемы муниципального финансирования, оно может быть важным компонентом в наборе механизмов, имеющихся для поддержки государственных проектов. Даже в отсутствие полного набора механизмов ГЧП иногда может служить альтернативой для финансирования важных проектов в слабо развитых финансовых системах. Для того чтобы ГЧП соответствовало поставленной цели, важно будет инструктировать местные органы управления. Национальным правительствам следует создать закон или нормативный акт о ГЧП, с тем чтобы обеспечить в его отношении четкую государственную политику. Эти стратегические рамки должны устанавливать правила, регулирующие как создание ГЧП, так и его текущую деятельность и поддержание партнерства. Для оказания поддержки муниципалитетам, внедряющим ГЧП, было бы полезно содействовать созданию неких постоянных консультативных структур, например централизованных национальных подразделений по ГЧП.

I. Концепция и рамки вклада установочного документа в Новую программу развития городов

1. Рациональная фискальная деятельность местных органов управления имеет основополагающее значение для реализации Новой программы развития городов, и ставки здесь высоки. От нашей способности управлять процессом неуклонной глобальной урбанизации зависит не что иное, как экологическое и социально-экономическое будущее нашей планеты. Финансовое благополучие городов является одним из необходимых условий для управления глобальным будущим наших городских поселений. Здоровая система финансов позволяет местным органам управления инвестировать средства в социально-экономическую инфраструктуру, а это способствует повышению качества жизни, поддерживает устойчивый экономический рост и помогает городским жителям готовиться к природным и финансовым кризисам и смягчать их последствия.

2. Муниципальное финансирование не является чисто техническим вопросом, который регулируется математическими правилами бухгалтерского учета. Обеспечение здорового муниципального финансирования представляет собой более сложную и конкретную задачу. Разработка муниципальных финансовых систем может оказывать существенное воздействие на равноправие — как в пределах одного города, так и в разных городах страны. То, как мобилизуются поступления и каким образом определяются и исполняются расходные обязанности, может усилить или уменьшить социальное, политическое, гендерное и экономическое неравенство и доступ к правам человека. В этой связи муниципальные финансовые системы дают возможность странам активно преодолевать исторические последствия экономической и социальной изоляции групп, находящихся в неблагоприятном положении.

3. Организация здорового муниципального финансирования является результатом совместных усилий. Она требует активного участия органов управления на всех уровнях — национальном, провинциальном и местном. Для этого необходимо сотрудничество между отдельными юрисдикциями в пределах городских агломераций, поскольку современная инфраструктура требует регионального планирования и инвестиций. Она также нуждается в координации усилий между территориально-пространственным планированием, политикой в области экономического развития и муниципальными финансовыми системами. Плановые и директивные решения, которые мы примем сегодня, будут определять, хватит ли у будущих поколений средств, чтобы жить в том мире, который они унаследуют, — так же, как принятые полвека назад решения в области политики и планирования подтолкнули беспорядочное разрастание городов, в результате которого мы сталкиваемся сегодня с беспрецедентными финансовыми проблемами.

4. Быстрый рост городов создает серьезные проблемы, но при этом и порождает новые возможности. Например, государственные инвестиции в инфраструктуру, которая обеспечивает урбанизацию, ведут также к существенному увеличению стоимости земли. Новые источники поступлений, которые отражают это возрастание стоимости земли, все активнее используются муниципальными органами управления для финансирования инвестиций в инфраструктуру. Надлежащее использование средств получения дохода от земельных участков в подкрепление налогов на имущество, которые являются основой

местных поступлений, помогает создавать и поддерживать жизнеспособные общины со здоровой системой финансирования. Еще одна возможность связана с углеродными рынками, которые появляются в целях содействия сокращению выбросов парниковых газов и являются для городских правительств новым важным источником поступлений. Города могут использовать преимущества, получаемые в результате снижения выбросов парниковых газов на душу населения и растущих выгод от улучшенного градостроительства, способствующего сокращению использования автотранспорта или повышению энергоэффективности зданий.

5. Ускорение глобальной урбанизации является одной из реалий новейшей истории человечества. Оно породило много проблем, но в то же время послужило источником многочисленных важных достижений и сопутствующих благ. Во время последнего десятилетия наступил момент, когда более половины населения планеты стала проживать в городах. Новые проблемы городов будут носить качественный характер, и наш вариант урбанизации станет преобладающим. Настоящий установочный документ служит национальным правительствам рамочной основой для поддержания здорового финансирования на муниципальном уровне, что имеет фундаментальное значение для создания более инклюзивных, безопасных и жизнеспособных городов, как об этом говорится в цели устойчивого развития 11 и закреплено в Новой программе развития городов. Рациональная фискальная деятельность местных органов управления также необходима для достижения целей в области смягчения последствий изменения климата, согласованных на Форуме по устойчивой инновационной деятельности Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (COP-21).

6. Для того чтобы направить в нужное русло усилия по поощрению финансового благополучия местных органов управления, в настоящем документе представлены общее понимание соответствующих ключевых вопросов, проблем и стратегических приоритетов, а также руководящие указания по осуществлению и мониторингу выполнения стратегических рекомендаций, затрагивающие некоторые основные компоненты муниципальных финансовых систем: а) расходы; b) поступления; c) финансовое управление; и d) привлечение заемных средств. Дополнительный анализ проводится по двум специальным темам — финансирование мер по борьбе с изменением климата и государственно-частное партнерство.

II. Задачи в области политики

7. «Правила игры» — статуты, стратегии, нормативные акты, правовые нормы, конституция или обычное право, которые регулируют ту или иную юрисдикцию, в сочетании с желанием и способностью руководителей их осуществлять либо обеспечивают, либо ограничивают для местных органов управления возможность регулировать финансовое благополучие. Соответственно, разработка Новой программы развития городов, которая ведет к созданию более благополучного, здорового и справедливого будущего для городов мира, должна начинаться с выявления основных существующих задач и создания «правил», которые могут максимально усиливать способность муниципальных властей увязывать рост и развитие с основами устойчивого управления и финансового руководства.

8. Разработать универсальный метод классификации глобальных правовых и политических архитипов, которые обладают потенциалом для стимулирования рационального финансового управления, — дело сложное, поскольку невозможно обобщить опыт одной юрисдикции и применить его к широкому кругу социально-политических контекстов¹. По этим причинам данный раздел документа начинается с краткого описания проблем политики, которые должны быть рассмотрены в следующих областях, касающихся муниципальных фискальных систем: расходы; поступления; финансовое управление; привлечение заемных средств; государственно-частное партнерство и финансирование деятельности, связанной с климатом.

Расходы

9. Поскольку во всех странах мира происходит урбанизация, одна из основополагающих политических задач, стоящих перед органами местного управления, заключается в обеспечении того, чтобы местные жители имели доступ к полному набору общественных услуг. В большинстве стран этот набор включает начальное и среднее образование, здравоохранение, социальное обеспечение, правопорядок и противопожарную охрану, обеспечение питьевой водой, электроснабжение, канализацию, сбор мусора, техническое обслуживание и освещение улиц, регулирование дорожного движения, услуги общественного транспорта, наличие парков и мест проведения досуга. Без доступа к этим услугам не только пострадает благополучие городских жителей, но и не будет реализовываться потенциал городов как национальных двигателей экономического роста. Тогда как за оплату коммунальных услуг, таких как сбор мусора, противопожарную охрану, содержание улиц и регулирование дорожного движения, почти во всех странах отвечают местные органы управления, услуги в других областях, таких как образование, здравоохранение и поддержание правопорядка зачастую финансируются на более высоких уровнях управления. В результате этого наблюдаются большие различия между странами в том, что касается роли местных органов управления в несении расходов.

10. В последние десятилетия во многих странах ответственность за все большее число статей расходов в силу серьезных и важных причин перешла к местным органам управления. Несмотря на потенциальные выгоды децентрализации, в ряде стран ответственность за предоставление многих общественных благ городским жителям по-прежнему несут провинциальные и центральные органы управления. Это может привести к возникновению задержек, не-

¹ Примеры, представленные в настоящем документе, выбираются из тематических исследований внутри различных юрисдикций с различающимися вертикальными и горизонтальными механизмами разделения власти, с различной степенью децентрализации финансового, административного и государственного секторов, находящихся на различных историко-политических этапах — от периода демократической стабильности до неустойчивого состояния новых государств, выходящих из состояния конфликта и гражданской войны. Политические последствия, вытекающие из каждого примера, рассматриваются в процессе выработки отдельных правил, стратегий и законов, которые могут формировать устойчивые межправительственные фискальные отношения и служить надлежащей базой для создания Новой программы развития городов. Более широкий обзор законодательства, касающегося финансового благополучия на муниципальном уровне в развитых и развивающихся странах по всему миру, включен в «матрицу политики», которая фигурирует в примере 2 приложения к настоящему документу и имеется по адресу: <https://goo.gl/Dw6grF>.

определенности или неадекватности в оказании услуг городским жителям. Центральные или провинциальные государственные служащие с большей вероятностью могут избрать усредненный подход к предоставлению услуг и в меньшей степени, чем местные сотрудники, вникать в местные условия или отвечать перед местным населением. Экономисты уже давно утверждают, что прямая зависимость между уровнем управления, обеспечивающим предоставление государственных услуг, и непосредственными получателями этих услуг, приведет к более эффективному использованию ресурсов (Oates, 1972). Задача состоит в эволюционном изменении законов и политики с целью демонстрации преимуществ дальнейшей децентрализации. Благодаря децентрализованной системе государственного финансирования решения о предоставлении государственных услуг могут в большей степени отражать местную экономическую, социальную, культурную и политическую жизнь. Кроме того, поскольку местные органы управления находятся ближе к обслуживаемому населению, потенциальным плюсом децентрализации являются появление у граждан побудительных мотивов для участия в процессе принятия финансовых решений и усиление подотчетности государственных должностных лиц перед местными жителями. Это, в свою очередь, создает основу для решения проблем социальной изоляции и неравенства.

11. Во всем мире — как в развитых, так и в развивающихся странах — можно найти примеры неудач в оказании различных услуг жителям. Во многих городах качество оказываемых услуг варьируется в широких пределах в зависимости от территориального распределения населения по признакам расовой, этнической принадлежности или социально-экономического положения. В качестве примеров можно привести городские школы, у которых не хватает средств для учащихся, наличие бездомных, дорожные заторы, высокий уровень преступности или многочисленные семьи, проживающие в неформальных поселениях и не имеющие доступа к питьевой воде и другим основным услугам. Поскольку местная экономическая деятельность в значительной мере зависит от расходов местных органов управления, то важные последствия может иметь то, каким образом распределяются поступления. Применяемая практика закупок может либо содействовать сокращению масштабов неравенства и социально-экономической изоляции находящихся в неблагоприятном положении групп или различных районов города, либо усугублять эти явления.

12. Там, где существует координация между территориально-пространственным планированием, планированием экономического развития и муниципальными расходами, продуманные стратегические инвестиции могут приносить дополнительные позитивные результаты для экономической деятельности города. Неудачи в предоставлении услуг зачастую отражают неадекватное, неэффективное или нерациональное расходование средств и нехватку инвестиций в инфраструктуру; такие проблемы необходимо решать с помощью политических мер. Эти условия в сочетании с плохо планируемым разрастанием городов подталкивают к дополнительному неэффективному расширению инфраструктурных сетей, что создает значительные долгосрочные финансовые проблемы в городах. Важно отметить, что эффективное обеспечение инфраструктуры и услуг для дополнительного числа жителей способно расширить налоговую базу и служить источником дополнительных будущих поступлений в качестве подспорья для будущих расходов и экономического роста.

13. В целом ряде стран низкий уровень государственных услуг в городах можно объяснить тем фактом, что обязанности по расходам были переданы местным органам управления без соответствующей децентрализации ресурсов для их финансирования, что служит предпосылкой низкого качества оказания услуг или полного отсутствия таковых. Проблему передачи новых государственных услуг в ведение местных органов управления без рассмотрения вопроса о том, как эти новые услуги будут финансироваться, следует решать с помощью политических мер. В большинстве стран для внедрения и получения новых налогов или сборов с потребителей муниципальным органам управления требуется разрешение напрямую от национального либо провинциального правительства. В некоторых странах, таких как Южная Африка, назначение источников дохода для различных уровней управления предусмотрено в Конституции.

14. Способность местных органов управления взимать налоги также зависит от их способности осуществлять налоговое администрирование и сбор налогов и от масштабов налогооблагаемой экономической базы или экономической деятельности. По данным Международного валютного фонда, в некоторых странах расходы местных органов управления в виде доли в общем объеме государственных расходов приблизительно равняются доле местных органов управления в совокупных государственных поступлениях. Во многих странах существует большая разница между долей расходов и долей поступлений местных органов управления. Эта разница, часто называемая «бюджетным разрывом», отражает весьма приблизительный показатель объема внутригосударственных трансфертов, необходимых для обеспечения того, чтобы местные органы управления имели достаточно поступлений для покрытия своих обязательств по расходам.

15. Одна из самых больших проблем в сфере расходов, с которой сталкиваются органы управления на всех уровнях, — это увеличивающаяся брешь в финансировании инфраструктуры. Хотя существует недостаточно данных, позволяющих провести тщательный международный анализ и сопоставить потребности в расходах на инфраструктуру в развивающихся странах, по оценке Азиатского банка развития, городам Азии необходимы инвестиции в инфраструктуру на сумму 120 млрд. долл. США. Еще одна недавняя оценка, основанная на страновых данных, свидетельствует о том, что во всем мире ежегодные расходы на нужды городской общественной инфраструктуры должны будут составлять примерно 3 процента от величины ВВП на новую инфраструктуру и еще 2 процента — на поддержание существующей (Bahl and Linn, 2013). Важно отметить, что местные поступления в развивающихся странах являются недостаточными для удовлетворения этих потребностей; как показано в примере 4 приложения, субнациональные государственные налоги составляют в среднем лишь 2,3 процента от объема ВВП.

16. Неэффективность механизмов расходования средств часто объясняется отсутствием координации между землепользованием, планированием инфраструктуры и финансовым планированием. В Кейптауне национальное министерство жилищного строительства запланировало и профинансировало строительство недорогого жилья, не скоординировав действия с администрацией Кейптауна. В результате по соображениям, связанным с наличием дешевой земли, новое жилье было построено в отдаленном районе, не имеющем надлежащей инфраструктуры и находящемся вдали от мест работы. Есть много дру-

гих примеров последствий, которые порождает отсутствие координации между капитальными и операционными расходами. К их числу относятся больничные отделения без медсестер и медикаментов и школы без учителей, и проблемы текущей политики, которые следует решать².

Поступления

17. Поскольку муниципалитетам приходится решать задачи обеспечения общественных благ и услуг и поддержания общественной инфраструктуры, для реализации своих финансовых обязательств им настоятельно необходимо укреплять три основных пула средств: внутригосударственные трансферты, поступления из собственных источников и долг (преобразование будущих поступлений в нынешний капитал). Каждая категория вышеуказанных поступлений связана с уникальными проблемами в области государственной политики, которые необходимо решать для того, чтобы заложить основу для стабильного финансового благополучия.

Бюджетные трансферты

18. Бюджетные трансферты от центральных правительств или правительств штатов/провинций муниципалитетам существуют практически во всех странах мира с функционирующей муниципальной системой и сопряжены с уникальными проблемами, которые необходимо решать с помощью стратегических мер, с тем чтобы создать прочную основу для финансового благополучия на муниципальном уровне. Их главная цель состоит в том, чтобы преодолеть разрыв между расходами на предоставление муниципальных услуг (т.е. выполнение задач, связанных с расходами, или муниципальных мандатов) и поступлениями, которые муниципалитеты могут своими силами собирать для оказания таких услуг (т.е. выполнение задач, связанных с поступлениями). В рамках этих общих параметров бюджетные трансферты могут служить различным другим целям, включая: а) достижение целей национальной политики, которые требуют действий местных органов управления, таких как смягчение последствий изменения климата или социальная интеграция; б) ликвидацию финансового разрыва между муниципальными районами; и с) повышение эффективности исполнения муниципалитетами своих обязанностей. В большинстве развивающихся стран трансферты, как правило, являются наиболее важным источником финансовой деятельности на муниципальном уровне, и в материалах в примере 6 приложения приводится общая информация о бюджетных трансфертах как доле от совокупного объема муниципальных поступлений для ряда стран в различных регионах мира.

19. Средства, переведенные от центрального правительства местным органам управления, лучше всего использовать для обеспечения капитала для местных инвестиций в проекты с большим объемом начальных капиталовложений или для финансирования программ с крупными периодическими расходами, таких как общественное образование. Вместе с тем в большинстве городов во всем мире бюджетные трансферты также составляют значительную часть оперативных бюджетов; такая ситуация зачастую приводит к неэффективности в сфере

² Отсутствие координации может, например, вести к тому, что, хотя и выделяются денежные средства на учителей и учебники, учащиеся могут годами обучаться в школьных зданиях без электричества или с протекающей крышей.

предоставления услуг и ограничивает выгоды децентрализации. На международном уровне существует множество различных видов трансфертов, и каждая категория бюджетных трансфертов сопряжена с уникальными проблемами в сфере государственной политики. На самом общем уровне трансферты включают: а) внутригосударственные субсидии, которые передаются непосредственно муниципалитетам в форме денежной наличности; б) не связанные с предоставлением субсидий трансферты, которые принимают форму активов или услуг в натуральной форме; и с) выплаты, осуществляемые учреждениями в целях возмещения расходов, понесенных муниципалитетами от имени органов управления на других уровнях. Совместные налоги также могут рассматриваться в качестве формы внутригосударственных трансфертов, но в настоящем документе основное внимание будет уделено стратегическим задачам, касающимся межправительственных субсидий.

20. Основное различие в сфере внутригосударственных субсидий — это различие между условными и безусловными субсидиями. Условный трансферт предназначается для конкретных видов расходов муниципалитетов и должен расходоваться в соответствии с установленными целями и процедурами. Безусловный трансферт не предусматривает таких условий, хотя он должен быть израсходован в соответствии с существующими стандартами и требованиями в отношении всех государственных трат³. Независимо от того, являются ли трансферты условными или безусловными, в развитых и развивающихся странах зачастую возникают проблемы, если недостаточно внимания уделяется способности местных органов власти соблюдать положения о субсидии, и часто трансферты не используются в полной мере, потому что у местных органов управления отсутствует институциональный потенциал.

21. Внутригосударственные субсидии являются для муниципальных органов управления основным источником финансирования. Хотя зависимость от субсидий в развитых странах, как правило, ниже, субсидии нередко составляют более 50 процентов от муниципальных поступлений. Существуют значительные различия между странами, и трудно определить какие-либо четкие региональные тенденции. В любой стране структура и характер муниципальной системы субсидий играют большую роль в том, каким образом осуществляется городское управление, развитие и руководство. Кроме того, по мере развертывания взаимосвязанных процессов урбанизации и децентрализации, особенно в тех регионах, где эти процессы все еще находятся на достаточно ранних этапах (например, в Африке и Южной Азии), решение проблем в рамках этих систем будет приобретать все большее значение.

22. В большинстве развитых стран базовая структура муниципальных субсидий является достаточно стабильной, и в ряде стран она регулируется и контролируется более или менее независимым учреждением или комиссией (например, в Австралии). Сдвиги в общем процессе выделения бюджетных ресурсов в сторону муниципального уровня или в планировании и распределении конкретных субсидий составляют неотъемлемую часть процесса составления бюджета и могут носить спорный характер. Тем не менее изменения, как пра-

³ Зачастую существуют различия в степени обусловленности. Например, «безусловные субсидии» нередко бывают связаны с каким-то условием, хотя подобные условия могут быть гораздо менее ограничительными и жесткими, чем те, которые касаются субсидий, предназначенных для конкретных расходов (например, для финансирования начального образования). Классификацию различных видов субсидий см. в примере 5 приложения.

вило, происходят в определенных пределах. Кроме того, значительные проблемы, связанные с работой и функциональными возможностями системы (например, задержки с переводом средств), как правило, довольно редки. Основные проблемы в развитых странах, которые должны решаться на стратегическом уровне, как правило, касаются корректировки системы с учетом возникающих проблем или новых стратегических приоритетов (например, планирование субсидий для решения экологических проблем или проблем изменения климата).

23. В развивающихся странах проблемы носят более фундаментальный характер. В этой связи можно провести широкое различие между двумя различными группами стран. Первая группа — это те страны, в которых межправительственная фискальная система все еще окончательно не устоялась и не консолидировалась, но при этом основные проблемы неуклонно, хотя и поэтапно, решаются в интересах муниципалитетов. Как правило, в таких странах совокупный объем притока финансовых средств в местные органы управления с течением времени увеличился; местные органы управления располагают существенными дискреционными полномочиями в отношении растущей доли финансовых средств, поступающих к ним; были введены новые субсидии для решения возникающих приоритетных стратегических задач; и механика предоставления субсидий либо уже хорошо отлажена, либо отлаживается. Система субсидий в этих странах ни в коем случае не является идеальной, но в общем и целом схема разработки и реализации системы субсидий действует эффективно⁴.

24. Вторую группу составляют страны, где эволюция системы субсидий принесла гораздо меньше пользы и порождает целый ряд дополнительных проблем, которые необходимо решать на стратегическом уровне. Как правило, это включает в себя определенное сочетание снижения реальных совокупных сумм субсидий; распространение субсидий с конкурирующими целями или увеличение доли целевых ассигнований (соответственно, снижение финансовой самостоятельности муниципалитетов); корректировки схем распределения субсидий, которые предусматривают наказание за быстрый рост городских районов; чрезмерно политизированный подход к распределению финансовых ресурсов, который является неэффективным и несправедливым; и хронические задержки в трансфертах средств городам. В течение последних десятилетий в ряде стран Африки к югу от Сахары наблюдались ухудшения в организации и работе муниципальных систем субсидирования. Например, после ряда существенных изменений к лучшему в первые годы децентрализации внутригосударственная система субсидий в Уганде стала неуклонно деградировать. В период с 2001 по 2012 год совокупные показатели притока средств в местные органы управления уменьшились с 5 процентов ВВП до 3,5 процента, в то время как число

⁴ Например, в Южной Африке с 2003–2004 годов объем трансфертов национального правительства местным органам власти значительно вырос в реальном выражении. Это привело к структурной корректировке вертикального распределения ресурсов между сферами управления. Эти новые ресурсы и совершенствование механизмов, с помощью которых переводятся средства, позволили основным программам трансфертов внести значительный вклад в борьбу с нищетой. Трансферты становятся все более эффективными в деле адресного решения задач в приоритетных областях борьбы с нищетой. Как отмечено в материалах, представленных в примере 7 приложения, программы нового поколения, основанные на поощрении инвестиций в инфраструктуру, начинают помогать муниципалитетам решать задачи экономического роста на местном уровне.

субсидий выросло с 2000 года более чем в два раза, и почти все они имеют сильную целевую направленность⁵.

Поступления из собственных источников

25. Поскольку перед муниципалитетами стоят задачи предоставления общественных благ и услуг и поддержания общественной инфраструктуры, они должны разработать основы политики, поддерживающей эффективные и надежные местные источники доходов. Хорошо отлаженные потоки местных поступлений способствуют укреплению самостоятельности и позволяют муниципалитетам более чутко откликаться на местные экономические, социальные, политические и культурные потребности. Поступления из собственных источников могут также стимулировать участие гражданского общества и подотчетность органов управления, создавая финансовые рамки для общественного договора, в соответствии с которым граждане непосредственно финансируют предоставление местными органами управления общественных благ и услуг, определяющих качество их жизни. Эффективность систем местных поступлений зависит от качества разнообразных потоков поступлений из собственных источников, включая платежи и сборы с потребителей, налоги на имущество и другие виды поступлений от земельных участков, а также подоходные и потребительские налоги. Существует широкий спектр средств получения поступлений от земельных участков: закупки общественных земель, взыскание, взносы за модернизацию, передача или продажа прав на строительство и перекомпоновка земельных участков⁶. Существуют разительные различия между муниципалитетами, внутри стран и между странами в том, что касается состава систем местных поступлений, качества отдельных компонентов этих систем и объема и эффективности сбора поступлений из собственных источников. Каждый компонент сопряжен с уникальными проблемами в сфере государственной политики.

26. Во всем мире местные органы управления сталкиваются с рядом проблем, которые ограничивают их способность мобилизовывать поступления из собственных источников. Например, конституционные, законодательные и по-

⁵ К числу других стран, ситуация в которых в последнее время была неоднозначной, относится Индия, где приток субсидий в городские местные органы возрос, но где значительные программы субсидий (например, Национальная миссия реконструкции городов им. Джавахарлала Неру (JNNURM), головная программа правительства Индии в городском секторе, для которой общий объем капитальных потребностей в расходах в период 2007–2012 годов оценивался в 1293 млрд. рупий) не обеспечили достижение намеченных результатов. В Кении недавняя децентрализация конституции сопровождалась значительным притоком средств в графства (20 процентов от общего объема расходов, или 4 процента от ВВП в 2014 году), однако распределение этих средств характеризовалось крайне предвзятым отношением к городам, которые в результате пострадали.

⁶ В Бразилии «сертификаты дополнительного строительного потенциала» (CERAC), представляющие собой форму продажи прав на строительство, позволяют разработчикам осуществлять более плотную застройку в специально отведенных для этого районах на условиях приобретения сертификатов, которые продаются на местном фондовом рынке. Эта система привлекательна для разработчиков, поскольку она является транспарентной и надежной. Такие сертификаты являются предметом купли-продажи и имеют хождение на вторичных рынках, хотя город получает поступления только от первой продажи. Доходы от первоначальной продажи используются для оплаты подземной и прочей инфраструктуры, необходимой для поддержки перепланировки в пределах обозначенного района.

литические ограничения, налагаемые правительствами более высокого уровня на местные органы управления, могут ограничивать доступ к источникам или инструментам поступлений и снижать местную автономию. Даже в тех случаях, когда местные органы власти имеют право собирать налоги на имущество, правительства более высокого уровня зачастую сохраняют право устанавливать параметры оценки или налоговые ставки⁷. На сбор поступлений могут негативно воздействовать неэффективные элементы, интегрированные в системы сбора, в том числе щедрые амнистии и налоговые скидки, неудобные системы выставления счетов и длительные задержки в выявлении нарушителей среди налогоплательщиков⁸. Эти проблемы подрывают способность муниципалитетов собирать поступления в соответствии с их обязательствами и ослабляют их способность реагировать на изменения этих обязательств.

27. Другой важнейшей проблемой местных органов управления в деле разработки эффективных систем сбора поступлений, особенно в развивающихся странах, является технический и кадровый потенциал. Создание и внедрение механизмов местных поступлений требует наличия хороших систем и пула квалифицированных местных государственных служащих. Зачастую положения об управлении доходами не соответствуют существующим в стране условиям, местным возможностям и административным системам. В большинстве стран системы управления столь примитивны, что трудно или невозможно прогнозировать поступления на будущие годы. К общим проблемам относятся недостаточный уровень развития систем отчетности и систем регистрации имущества, отсутствие или неточность механизмов оценки и неэффективность систем сбора. Низкий уровень административного потенциала также может ограничивать возможности для сбора поступлений. Местные органы управления с низким уровнем экономической активности зачастую ограничены в своих возможностях по увеличению поступлений, а городские жители с очень низким уровнем доходов не в состоянии платить местные налоги или сборы. В странах с экономикой, основанной на наличности, сокрытие доходов или операций затрудняет сбор потребительских или подоходных налогов. Плохо подготовленные сборщики налогов и слаборазвитые системы мониторинга снижают эффективность процесса сбора налогов и открывают двери для взяточничества и коррупции. В результате административной неэффективности низкий уровень сбора платежей нередко сочетается с высокими затратами на сам сбор.

28. Поскольку большинство местных услуг предоставляются непосредственно в интересах местных районов и капитализируются в стоимости местных имущественных активов, налог на имущество является мощным каналом поступлений из собственных источников. Вместе с тем эффективная система имущественного налогообложения требует потенциала такого уровня, которого местным органам управления сложно достичь, но который является неотъемлемым элементом надлежащего администрирования. Справедливое управление налогами на имущество зависит от точности оценки его стоимости, но мест-

⁷ Например, в Мексике муниципалитеты должны представлять свои карты стоимости правительству штата для утверждения, а в Колумбии правительство страны осуществляет финансовый надзор за муниципалитетами (De Cesare, 2012).

⁸ В Детройте многолетние задержки в городской правоприменительной деятельности в отношении имущественных налоговых правонарушений привели к тому, что в 2014 году уровень налоговых правонарушений составлял 54 процента (Sands and Skidmore, 2015).

ные органы управления в развивающихся странах зачастую не располагают возможностями для того, чтобы давать оценку и вести точные ведомости налогов на имущество⁹. Неофициальные или скрываемые сделки с недвижимостью подрывают способность муниципальных органов точно оценивать стоимость имущества, а отсутствие основных структур, таких как система регистрации адресов, осложняет усилия по представлению информации. В некоторых случаях расходы на разработку надлежащим образом структурированного кадастра могут превышать потенциальные поступления, получаемые от налогов на имущество. Наличие неформального сектора (городских территорий, исключенных из базы налогообложения и сферы предоставления услуг) может иметь серьезные последствия для сохранения и увеличения местных поступлений, что проблематично для укрепления и поддержания всеобъемлющих и справедливых фискальных систем. Кроме того, внутри стран существуют значительные различия в качестве и охвате систем регистрации имущества, особенно между сельскими и городскими районами. Таким образом, опыт имущественного налогообложения в развивающихся странах имеет неоднозначный характер; некоторый успех достигнут в балтийских государствах, но в остальных странах результаты менее стабильны (Malme и Youngman, 2008; Ahmad et al 2014).

29. Сборы и платежи являются важной частью диверсифицированной системы поступлений; они также сопряжены с особыми проблемами, которые необходимо решать с помощью стратегических мер. Сборам с пользователей и другим платежам зачастую отдается предпочтение в силу их политической целесообразности — в ущерб более эффективным и устойчивым источникам поступлений. Важно отметить, что сбор платежей основан на двух элементах: а) представлении о том, что «потребители платят»; и б) административных системах, которые контролируют доступ и оценивают использование государственных услуг. Есть много стран и районов, в которых ни один из этих элементов не установился прочно. В целом сборы с пользователей, такие как налоги на имущество, не могут взиматься по достаточно высоким ставкам, позволяющим полностью покрыть расходы местных городских органов управления, а иногда едва покрывают расходы на сбор.

30. И наконец, значительную проблему может представлять потенциальная конкуренция между соседними районами. Например, высокий уровень местных налогов на покупки может привести к тому, что закупки будут делаться на территории соседних юрисдикций, а высокие прямые налоги с предприятий могут привести к выводу предприятий за муниципальные границы.

Привлечение заемных средств

31. Одна из самых сложных задач в рамках создания эффективных муниципальных финансовых систем заключается в том, чтобы убедить муниципальные власти не рассматривать финансирование за счет заемных средств в качестве дополнительного источника доходов. Заем — это всего лишь способ преобразования будущих доходов в капитал, который может быть немедленно инвестирован, при этом будущие доходы получают обременение в виде обслуживания долга. Отсюда следуют два важных вывода. Во-первых, заемное финан-

⁹ В настоящее время большая часть налогов на имущество собирается в городских районах (Bahl and Linn, 2014).

сирование не следует рассматривать или использовать в качестве источника для покрытия бюджетного дефицита, возникающего в связи с выполнением текущих расходных обязательств, или в качестве инструмента, с помощью которого центральные органы власти могут облегчить свое налоговое бремя, возникающее в результате этого дефицита. Финансовые проблемы, если таковые имеются, необходимо решать отдельно путем перераспределения источников поступлений или реструктуризации межбюджетных трансфертов. Во-вторых, финансирование путем привлечения заемных средств возможно только в тех случаях, когда муниципалитеты способны на постоянной основе обслуживать свою задолженность за счет доходов. Муниципалитеты, где наблюдается серьезный дефицит доходов или чрезмерная закредитованность, могут столкнуться с глубоким структурным бюджетно-финансовым дисбалансом. Такая ситуация мешает эффективной работе муниципалитетов и может усугубиться вплоть до того, что создаст существенные финансовые риски для государственных органов власти более высокого уровня. Заемная политика местных органов власти должна прежде всего отвечать золотому правилу составления муниципальных бюджетов: местным органам власти следует привлекать заемные средства только для осуществления капитальных вложений и не следует покрывать за счет заемных средств текущий бюджетный дефицит, в том числе расходы на обслуживание долга. Основная проблема заключается в том, как выработать наиболее оптимальную политическую стратегию, которая откроет муниципалитетам доступ к рынкам капитала и финансирования за счет заемных средств, что позволит им планировать городскую инфраструктуру и осуществлять инвестиции в нее.

32. Удовлетворение потребностей городов в области финансирования городской инфраструктуры — это масштабная задача. Согласно текущим оценкам, в период с 2015 по 2030 год глобальные потребности составят от 4,1 до 4,3 трлн. долл. США в год¹⁰. Города явно не в состоянии выделять средства на оплату всех этих расходов на ежегодной основе. Таким образом, свою роль в решении этой задачи должно сыграть заемное финансирование. Однако заимствование средств сопряжено с риском и трудностями, которые необходимо понимать, держать под контролем, минимизировать и учитывать в своей политике. Чтобы определить, каковы эти трудности в области политики, сначала в настоящем разделе приводится краткий обзор целого ряда примеров муниципального опыта заимствований в различных странах, начиная со сложного рынка муниципальных облигаций в Соединенных Штатах Америки со 150-летней историей и заканчивая элементарными кредитами на муниципальное развитие в странах с низким уровнем дохода. Кроме того, выявляются проблемы, связанные с дальнейшим развитием рудиментарных рынков. Тем не менее, прежде чем приступить к изучению этих проблем, важно уточнить, что такое муниципальное заемное финансирование и чем оно не является, а также установить причины, по которым расширение доступа к муниципальным займам имеет большое значение для развития.

¹⁰ Дополнительную информацию можно найти в документе «Финансирование деятельности по борьбе с изменением климата в городах» (2015 год), подготовленном Союзом лидеров в целях финансирования деятельности городов в сфере климата.

33. Существует много видов займов, и они могут быть классифицированы различными способами. Возможна классификация по сроку погашения (краткосрочные и долгосрочные), по условиям кредитования (плавающая или фиксированная ставка), типам финансовых инструментов (облигация или амортизированный кредит) и залогового обеспечения (общего вида или под конкретные поступления). Различные категории займов могут и должны использоваться для разных целей и, возможно, должны регулироваться разными способами. Например, краткосрочные займы, такие как муниципальные векселя, часто применяются для того, чтобы устранить несоответствие в сроках между поступлением средств и бюджетными выплатами в пределах одного года. Для этих целей краткосрочные заимствования являются полезным инструментом, однако необходимо регулировать использование краткосрочных заимствований, с тем чтобы в итоге за их счет не производилось покрытие — или сокрытие — более долговременного бюджетного дисбаланса.

34. Существуют две основные причины, по которым муниципалитетам стоит получать долгосрочные займы. Первая причина — экономическая: предполагается, что инфраструктура, созданная на заемные средства, ускорит экономический рост и обеспечит повышение производительности, которого без нее добиться было бы невозможно. Вторая причина — обеспечение межпоколенческой справедливости: поскольку блага, полученные благодаря текущим инвестициям, достанутся будущим поколениям, возможно, через 20–30 лет, то совершенно справедливо, чтобы они оплачивали эти инвестиции за счет своих налоговых отчислений и сборов, которые в конечном итоге будут направлены на обслуживание соответствующей задолженности. Долгосрочное финансирование за счет заемных средств также может иметь позитивные последствия для оперативной деятельности муниципалитетов, поскольку оно стимулирует их обдуманно выбирать приоритетные объекты для капиталовложений и рационально управлять своими финансами, с тем чтобы привлекать инвестиции на наиболее выгодных условиях. Вместе с тем важно подчеркнуть, что эти преимущества в решающей степени зависят от характера создаваемой системы муниципальных займов, и каждая система сталкивается со специфическими проблемами в области политики, не решив которые невозможно обеспечить ее надлежащее функционирование. Например, если муниципалитеты не испытывают жестких бюджетных ограничений при заимствовании средств, а перекладывают свои обязательства на органы управления более высокого уровня, но в то же время по-прежнему пользуются доходами от займов, дисциплинирующий эффект заимствования значительно ослабляется, и весьма вероятно, что заимствование достигнет неприемлемого уровня.

35. В целом масштабы и характер рынка муниципальных долговых обязательств в конкретной стране определяют четыре ключевых фактора¹¹: а) структура распределения финансовых средств между различными ведомствами, в частности система межбюджетных трансфертов и структура пополнения местных бюджетов из собственных источников; б) характер и качество процессов и систем финансового управления в сочетании с общим качеством управления городским хозяйством, включая степень соблюдения финансовой

¹¹ Это общий перечень главных факторов; большое значение могут иметь и другие аспекты. Например, для проектов, финансируемых за счет заемных средств, с отдельным источником поступления средств ключевое значение будет иметь достаточность объема поступлений для покрытия необходимых обязательств по обслуживанию долга.

дисциплины и готовности выполнять свои обязательства по обслуживанию долга; с) глубина и характер внутренних рынков капитала¹²; и d) нормативно-правовая база для заемных операций муниципалитетов, охватывающая два компонента процесса выработки политики, наличие которых также необходимо: предшествующее регулирование полномочий и процедур в области муниципальных займов и последующие системы и процедуры, которые будут действовать в случае неплатежеспособности муниципалитетов и невыполнения ими своих обязательств по обслуживанию задолженности¹³. В целом первые два фактора определяют кредитоспособность муниципалитета-заемщика и как результат в формуле заимствования образуют сторону спроса¹⁴, в то время как третий фактор — сторону предложения. Четвертый фактор, качество нормативно-правовой базы, играет посредническую роль между спросом и предложением. При любом уровне муниципальной кредитоспособности и любой структуре рынка капитала нормативно-правовая база определяет стимулы и, следовательно, модели поведения как кредиторов, так и заемщиков, а также воздействие, которое оказывает поведение, связанное с муниципальным заимствованием, на другие элементы государственного сектора (например, бюджеты государственных органов более высокого уровня)¹⁵.

36. С учетом этих факторов и мероприятий и систем муниципального заимствования представляется возможным выделить три широкие категории стран. Выбор надлежащих политических мер по поддержке и расширению муниципального кредитного рынка в странах, относящихся к каждой из этих категорий, является сложной задачей. С одной стороны, существуют страны с развитым рынком муниципального займа и стабильной, высокоразвитой системой отношений между органами управления, включая муниципалитеты, обладающие четко определенными и существенными источниками поступлений и значительными полномочиями по распоряжению этими поступлениями, с рациональными муниципальными системами учета и управления государственными финансами, эффективно функционирующими внутренними рынками капитала

¹² Существует мнение, что международные источники финансирования также следует принимать во внимание. Однако после целого ряда случаев, когда займы в иностранной валюте создали серьезные финансовые трудности для поднациональных органов управления, правительства большинства развивающихся стран не позволяют местным органам власти осуществлять займы в иностранной валюте (например, Южной Африки и Бразилии).

¹³ Дополнительная информация содержится в статье Лили Лю и Майкла Вайбеля "Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation" («Субнациональные займы, неплатежеспособность и регулирование»), вошедшей в сборник под редакцией Анвара Шаха "Macro Federalism and Local Finance" («Макрофедерализм и муниципальные финансы»), изданный в 2008 году Всемирным банком.

¹⁴ Следует отметить, что у городов, которые обладают хорошим кредитным рейтингом, не всегда есть возможность взять кредит. Фактический потенциал заемщика определяют дополнительные факторы, которые перечислены ниже. С другой стороны, города с плохим кредитным рейтингом могут быть эффективными заемщиками, если, например, они могут получить гарантии государственных структур более высокого уровня.

¹⁵ Можно отметить, что некоторые из этих факторов обычно более пластичны, чем другие, а осуществляемая политика и ее реформирование в некоторых областях могут быть обусловлены не заботой об увеличении муниципальных займов, а иными факторами. Например, распределение доходов является одной из характеристик структуры государственных органов в целом, так что значительные реформы в этой области зачастую происходят медленно и постепенно, в то время как процедуры санкционирования муниципальных займов легче поддаются изменению.

и внятно прописанной нормативной базой. Примерами таких стран являются Соединенные Штаты и государства Западной Европы. С другой стороны, существуют страны, в которых все эти элементы отсутствуют или развиты слабо. Как правило, это страны, обладающие низким уровнем дохода, очень небольшим внутренним рынком капитала и слабой или нестабильной муниципальной системой или не разрешающие муниципалитетам прибегать к заимствованию средств. В качестве примеров можно привести большинство стран Африки к югу от Сахары, страны Юго-Восточной Азии (Камбоджа, Лаос, Бангладеш, Шри-Ланка) и Ближнего Востока/Северной Африки, такие как Тунис. В тех из них, где сложилась практика муниципального заимствования, источниками средств являются по большей части государственные финансовые посредники или коммерческие банки, предоставляющие средства на краткосрочной основе. Между этими полюсами располагается целый ряд стран с развивающимися рынками муниципального долга. Как правило, речь идет о странах со средним уровнем дохода и либо развитым (Южная Африка), либо формирующимся (Вьетнам) национальным рынком капитала и системами местного управления, которые находятся на разных этапах развития. В эту категорию входит широкий круг стран, системы местного управления и межведомственных отношений которых существенно отличаются друг от друга, в том числе Колумбия, Бразилия, Южная Африка, Китай, Филиппины, Индонезия и Вьетнам¹⁶.

Финансовое управление

37. Хорошо функционирующие системы финансового управления позволяют местным органам управления эффективно распоряжаться имеющимися ресурсами, надлежащим образом вести учет государственных средств и отчитываться об их сохранности и использовании, рационально расходовать свои ресурсы и управлять своими финансами для последовательного решения приоритетных задач. Для достижения этих целей за счет рационального финансового управления муниципальному органу необходимо выполнить два главных условия. Во-первых, нужен набор основных взаимосвязанных систем и процессов местного управления. В него входят планирование, составление бюджета, учет, закупки, отчетность, аудит и надзор. Во-вторых, муниципалитеты должны быть способны эффективно и ответственно распоряжаться своими ресурсами (денежными средствами, активами, инвестициями), с тем чтобы исполнять свои краткосрочные и долгосрочные финансовые и операционные обязательства, сохраняя при этом свою подотчетность перед гражданами и другими заинтересованными сторонами. Как в развитых, так и развивающихся странах местные органы власти сталкиваются с рядом проблем, которые зачастую препятствуют активному бюджетно-финансовому управлению и могут быть решены за счет проведения соответствующей политики. Ниже приводятся некоторые примеры таких проблем.

¹⁶ Достоверные статистические данные об объемах муниципальных займов в странах с развивающимся рынком получить трудно, а в странах со слаборазвитым рынком такие данные практически отсутствуют (хотя в таких странах объемы муниципальных займов, естественно, очень невелики). В материалах нескольких примеров в приложении приводится дополнительная информация о небольшой выборке стран, относящихся к этим категориям.

38. *Слабые места в планировании и составлении бюджетов.* Местным органам власти зачастую не хватает организационного потенциала для осуществления рационального финансового управления, в том числе составления бюджета и планирования капиталовложений на несколько лет вперед, управления денежной наличностью, эффективного управления активами и их своевременного обслуживания. Кроме того, процесс муниципального бюджетирования зачастую осложняется низким качеством прогнозирования доходов и отсутствием навыков составления бюджета. Недостаток консультаций и слабое участие граждан в процессе составления бюджета могут приводить к утрате связи муниципальных бюджетов с приоритетами граждан, что отрицательно сказывается на устойчивости программ и проектов и снижает степень учета в программах принципов равенства и справедливости.

39. *Недостатки практики учета и отчетности.* В муниципалитетах многих стран зачастую не используют современные методы бухгалтерского учета (такие, как метод двойной записи и метод начислений). Многие из них по-прежнему применяют кассовый метод учета, что ведет к фрагментации записей финансовых операций муниципалитета и дает менее развернутую картину его финансового положения. Из-за отсутствия общих стандартов в области финансовой отчетности заинтересованным сторонам сложнее понять, в каком положении находятся муниципальные финансы, или провести сравнение между муниципалитетами. В то время как по всему миру города стремятся облегчить себе доступ к рыночным источникам финансирования, слабость систем бухгалтерского учета и финансовой отчетности создает проблемы информационной асимметрии, осложняя доступ на рынки капитала.

40. *Неадекватное использование информационных технологий.* Бухгалтерская отчетность является основным источником финансовой информации, и современные информационные технологии играют важнейшую роль в сборе и регистрации, бухгалтерской информации и управлении ею как в государственном, так и в частном секторах. Многие страны используют для ведения своих финансовых дел прикладные программы, такие как Комплексные информационные системы финансового управления. В то же время в муниципалитетах развивающихся стран использование квалифицированным руководством Комплексных информационных систем финансового регулирования не является нормой. К числу причин относятся сложность разработки и закупки таких систем; отсутствие подходящих механизмов стыковки рабочих процессов и техпроектов; слабая интеграция между органами управления различных уровней; низкий кадровый потенциал; и ряд политических соображений.

41. *Слабость систем мониторинга и надзора.* Органы управления более высокого уровня призваны играть важнейшую роль в осуществлении мониторинга муниципальных финансов. Вместе с тем отсутствие единых стандартов и методов ведения финансовой отчетности, а также неадекватность информационных систем препятствуют эффективному и своевременному сбору финансовой информации в муниципалитетах, и в результате анализ и мониторинг муниципальных финансов ведутся с задержкой. Из-за слабости методов муниципального аудита (как то: отсутствие разделения на финансовые аудиты и проверки соблюдения установленных норм, отсутствие муниципальных стандартов аудита и низкая способность проводить регулярные и своевременные ревизии) надежность муниципальных финансовых отчетов снижается и заинтере-

сованные стороны получают лишь ограниченные гарантии в отношении качества муниципальных финансов.

42. *Низкий кадровый потенциал.* Эффективное управление в области муниципальных финансов в равной степени зависит от навыков и квалификации персонала и от работы систем. Хотя спрос на эффективное и результативное управление муниципальными финансами повысился, навыки персонала, руководящего отправление этих функций, зачастую отстают от требований дня¹⁷.

43. *Несо согласованность усилий в области реформирования.* Муниципальные реформы в области финансового управления, как правило, проводятся исходя из затрат, а результатам уделяется мало внимания. Основная задача, стоящая перед любой страной, приступающей к реформированию муниципальной системы финансового управления, — обеспечить, чтобы реформа разрабатывалась и осуществлялась с применением комплексного и ориентированного на результаты подхода и с опорой на прочную нормативно-правовую основу, которая объединяет все компоненты реформы¹⁸.

Изменение климата

44. Решения, которые сегодня принимаются в области планирования и финансирования инфраструктуры, определяют, какими будут климат на планете и результаты в области развития в следующем веке, и являются серьезным вызовом в области государственной политики, на который необходимо дать ответ. В совокупности эти решения приведут либо к созданию устойчивой к изменению климата инфраструктуры с низким уровнем выбросов и, как следствие, росту экономических возможностей, либо к еще пущему продолжению того, что мы имеем сейчас, фактически не позволяя миру сойти с углеродоемкого пути развития, сопровождающегося разрастанием населенных пунктов, опасным загрязнением среды и возросшей уязвимостью перед изменением климата. Значимость инфраструктурных решений в городах, где живет половина населения планеты, велика, как нигде: на них приходится 70 процентов мирового потребления электроэнергии и по крайней мере такая же доля связанных с энергетикой выбросов парниковых газов. При сохранении нынешних темпов урбанизации население городов мира в период с 2010 по 2025 год будет увеличиваться на 65 миллионов человек в год. В городах одной только Индии этот взрывной рост приведет к появлению новых потребностей в области инфраструктуры, эквивалентных суммарной площади всех жилых и коммерческих объектов Чикаго по состоянию на данный момент. За этот же период объем нового строительства в городах Китая будет в два с половиной раза больше этой величины. От того, как будут питаться, где жить, на чем перемещаться и из каких источ-

¹⁷ Правила гражданской службы в государственном секторе могут препятствовать найму муниципалитетами специалистов по вопросам финансового управления и их удержанию. Неадекватность систем профессиональной подготовки и недостаточность стимулов для повышения навыков и профессиональной компетентности могут служить помехой для приобретения сотрудниками или развития ими необходимого навыка требуемого уровня.

¹⁸ Полезное значение может иметь наличие комплексной политико-правовой основы, связующей воедино компоненты реформы. Так, с принятием в Южной Африке закона о муниципальном финансовом управлении была заложена комплексная и целостная база для проведения муниципальных реформ в области финансового управления и укрепления потенциала, которые более подробно описываются в примере 11 в приложении к настоящему документу.

ников получать электроэнергию городские жители, а также от того, как будут строиться новые города, будет зависеть то, в каком климате мы все будем жить в будущем.

45. Существует беспрецедентная возможность для того, чтобы города повели за собой мир по пути к стабильному будущему, но нам надо действовать быстро. В течение следующих 15 лет потребуется спроектировать и построить по всему миру устойчивые к изменению климата объекты инфраструктуры с низким уровнем выбросов примерно на 93 трлн. долл. США. По данным анализа, проведенного в 2015 году в рамках подготовки доклада «Финансирование деятельности по борьбе с изменением климата в городах», более 70 процентов этих инфраструктурных объектов будет построено в городских районах. Стоимость инфраструктурных объектов в городских районах, требующихся в период следующих 15 лет, может быть выше стоимости всей мировой инфраструктуры на сегодняшний день, составляющей 50 трлн. долл. США. Только для того, чтобы просто не отставать от прогнозируемых темпов роста в варианте обычного развития городов, ежегодные расходы на городскую инфраструктуру должны составлять примерно 4,1–4,3 трлн. долл. США. По оценкам, для того чтобы сделать инфраструктуру устойчивой к изменению климата и обеспечить низкий уровень выбросов, необходимы дополнительные ежегодные инвестиции в размере от 0,4 до 1,1 трлн. долл. США. Учитывая, что, согласно текущим оценкам, объем финансирования задач в связи с изменением климата в общей сложности составляет всего 331 млрд. долл. США в год (включая финансирование как городских, так и иных проектов), становятся очевидны масштабы проблемы в области финансирования борьбы с изменением климата в городах. Даже если каждый доллар из объема отслеженных текущих расходов на борьбу с изменением климата вкладывать в городские районы, этого все равно было бы недостаточно для восполнения даже недостающего объема инвестиций в инфраструктуру, которые на деле представляют собой лишь небольшую часть от общего объема финансовых потоков, но играют важную роль катализатора, и их объем в предстоящие годы необходимо увеличивать.

46. При наличии надлежащих финансовых условий города могут выступить в роли лидера мирового сообщества в деле реализации устойчивых к изменению климата проектов, предполагающих низкий уровень выбросов, и инициатора преобразования общества. Решения в области борьбы с изменением климата нужно не просто принимать с учетом потребностей городов, но разрабатывать и испытывать в городах, пользуясь такими их преимуществами, как компактность, наличие связей и возможности в области технологий, не влияющих на климат. Эти решения приведут к ожидаемым результатам лишь в том случае, если города будут в состоянии финансировать и строить устойчивые к изменению климата объекты инфраструктуры, обеспечивающие низкий уровень выбросов, и делать это быстро. Сегодняшние рынки капитала не обеспечивают городам в надлежащем объеме доступ к недорогому финансированию, ориентированному на создание устойчивой к изменению климата инфраструктуры, предполагающей низкий уровень выбросов. Задача состоит не только в том, чтобы увеличить сумму денежных средств, которые планируется выделить на эти цели, но и в том, чтобы создать благоприятные условия, стимулирующие поступление средств по уже имеющимся каналам, а также приток нового капитала из самых разных источников. Государственное и частное финансирование может играть важнейшую роль в привлечении инвестиций. Вместе с тем крайне важное значение для надлежащего финансирования будет иметь акти-

визация финансирования городов по новым каналам, таким как трансферты от национальных правительств, поступающие в местный бюджет налоговые платежи и поступления от оказания государственных услуг, заимствование средств в местных финансовых учреждениях, банки развития и международные государственные или частные источники финансирования. Ниже приводятся шесть основных препятствий, которые очевидно необходимо преодолеть за счет проведения грамотной политики: а) неопределенность нормативно-правовой базы и налоговой политики, которые имеют отношение к устойчивой к изменению климата инфраструктуре, обеспечивающей низкий уровень выбросов; б) сложность учета целей в области изменения климата в процессе планирования городской инфраструктуры; в) отсутствие у городов опыта разработки устойчивых к изменению климата инфраструктурных проектов, обеспечивающих низкий уровень выбросов и способных привлечь финансирование; д) недостаточный контроль в сфере инфраструктурного планирования со стороны городских властей и сложность координации действий заинтересованных сторон; е) высокий уровень операционных издержек; и ф) отсутствие проверенных моделей финансирования на уровне городов.

Государственно-частное партнерство

47. Государственно-частное партнерство (ГЧП) набирает популярность в развивающихся странах, особенно в сфере дорогостоящих государственных инфраструктурных проектов. Однако ГЧП не следует считать ни панацеей, ни альтернативой созданию более фундаментальных, пусть и недостаточно развитых, механизмов государственного финансирования, которые во многих случаях могут лучше подходить для реализации государственных проектов. При должном исполнении благодаря проектам ГЧП местному населению могут оказываться государственные услуги и предоставляться блага, когда финансовые возможности государства в области предоставления таких услуг ограничены. Экономическая эффективность услуг, предоставляемых в рамках отдельных ГЧП, может даже быть выше услуг государственных. Однако результаты ГЧП в муниципальных/городских районах в основном негативны, что связано с рядом проблем, которые могут и должны решаться за счет проводимой политики.

48. Многие правительства поощряют участие частного сектора путем создания ГЧП. Они выбирают такой подход вместо того, чтобы финансировать проекты самостоятельно или заключать с частным сектором контракты на выполнение конкретных задач. Однако ГЧП не гарантирует избежания сложностей и проблем, связанных с обеспечением муниципалитетам доступа к менее дорогостоящим финансовым рынкам. Важно отметить, что ГЧП подходит для реализации лишь относительно небольшой части государственных проектов и может рассматриваться в качестве одной из форм заимствования. Поскольку прибыль, ожидаемая частными инвесторами, может быть существенно выше, чем стоимость муниципальных займов, в проектах ГЧП должны быть четко определены доступные источники самогенерируемых доходов для обеспечения надлежащей прибыльности. Кроме того, во многих развивающихся регионах мира ГЧП имеют ограниченное применение, поскольку несовершенство политики и деловой среды делают государственные инфраструктурные проекты, которые поддерживались бы за счет ГЧП, «нерентабельными» (например, из-за отсутствия системы взимания платы за проезд по дорогам для получения дохода). В последнее время наибольшая доля инвестиций в инфраструктурные про-

екты, реализуемые в рамках ГЧП, приходится на сектор телекоммуникаций, далее следует энергетика. В совокупности на эти два сектора приходится почти четыре пятых от общего объема средств, инвестированных в проекты ГЧП за период с 1990 по 2008 год. Менее одной пятой части средств было вложено в транспортную отрасль и лишь около 5 процентов — в сектор водоснабжения и санитарии (Баль и Линн, 2014 год)¹⁹.

49. Основная стратегическая задача, которую необходимо решить в области ГЧП, — это создание благоприятных условий, в которых проект может быть успешно реализован, так как в большинстве случаев проект терпит крах из-за неспособности государственных органов надлежащим образом управлять ГЧП на всех этапах от выработки концепции до осуществления. Так, нередко города, которые больше всего нуждаются в наращивании государственного потенциала в области инфраструктуры, менее всего способны договариваться о создании ГЧП, которые были бы успешны. Государственные органы, у которых нет правовых и политических основ, дающих возможность доступа к рынкам долговых обязательств, как правило, не имеют адекватной правовой и политической базы или институционального потенциала для эффективного управления ГЧП и его реализации. В некоторых случаях неудачи ГЧП объясняются тем, что местные органы власти не выполняют условий контрактов в рамках ГЧП, что является проблемой правоприменения, связанной с правилами игры.

III. Определение приоритетности вариантов политики: преобразовательные действия в целях выполнения Новой программы развития городов

50. Хотя невозможно перечислить все виды правовых мер и политики, которые могут способствовать улучшению состояния бюджета, основные конструктивные элементы для формирования и укрепления прочных бюджетных систем создаются тогда, когда местные органы управления могут самостоятельно определять приоритетные направления своей бюджетно-налоговой политики, особенно в сфере поступлений и расходов. Исключительно важную роль играют также сильные национальные правительства, которые преследуют политические цели, позволяющие муниципалитетам иметь соответствующие расходные и функциональные мандаты, и которые наделяют муниципалитеты полномочиями на то, чтобы: а) устанавливать для потребителей и получать от них сборы и платежи для покрытия расходов; б) заниматься не только покрытием своей доли расходов на финансирование и выполнением своих обязанностей, но и участвовать в самой реализации проектов путем заключения соглашений с заинтересованными сторонами из частного и государственного секторов; в) увеличивать объем местных поступлений посредством изменения ставок налога на собственность или налога с продаж; г) получать внутригосударственные трансферты, которые формируются за счет доходов с налогов, собираемых центральными правительствами; е) пользоваться такими бюджетными инструментами, как получение муниципальных займов и использование прироста стоимости земли, для привлечения финансовых средств в интересах

¹⁹ Одна из причин такой диспропорции, по мнению авторов, заключается в том, что в первых двух секторах и в двух последних возможности для сбора коммерчески обоснованных платежей с пользователей неодинаковы.

обеспечения экономического и инфраструктурного развития; и f) использовать ресурсы для поддержки кредитных гарантий или других механизмов повышения кредитного качества, с тем чтобы способствовать получению займов на выгодных условиях (Группа Всемирного банка, 2001 год: 1). Исходя из вышесказанного настоящий раздел документа начинается с рассмотрения этих приоритетов политики в контексте следующих направлений, лежащих в основе муниципальных налогово-бюджетных систем: расходы; поступления; финансовое управление; заимствование; и государственно-частное партнерство. В кратких исследованиях конкретных случаев и в примерах 1 и 2 приложения показывается на отдельных примерах, как принятие определенных мер по каждому из приоритетных направлений политики может способствовать выполнению Новой программы развития городов.

Расходы

51. Одна из приоритетных задач, которую необходимо решить для повышения эффективности расходов местных органов управления, касается обеспечения ответственности местных чиновников за качество предоставляемых государственных услуг в условиях ограниченности фиксированного бюджета. Предварительным условием для обеспечения ответственности местных чиновников является создание системы финансового учета, позволяющей проводить аудит местных бюджетов и финансовых операций. Эффективность требует прозрачности, а прозрачность — наличия надежных данных о доходах в разбивке по источникам их поступления и данных о расходах в разбивке по функциональным категориям. Контроль за предоставлением услуг — это еще одна приоритетная задача, решение которой сопряжено с более серьезными трудностями, чем сбор финансовых данных. От муниципальных органов управления следует требовать, чтобы они информировали граждан, национальные правительства и органы управления на уровне штатов/провинций об изменении показателей преступности, академической успеваемости учащихся, поддержании чистоты на улицах и о наличии у всех домохозяйств доступа к снабжению питьевой водой и другим услугам.

52. Национальные правительства и органы управления на уровне штатов/провинций должны уделять первоочередное внимание своей важной роли в обеспечении способности муниципалитетов выполнять свои обязанности по предоставлению населению высококачественных государственных услуг. Во-первых, вышестоящим органам управления следует предоставлять местным органам власти достаточно широкий доступ к ресурсам либо непосредственно с помощью внутригосударственных трансфертов, либо косвенно путем разрешения использовать механизмы для получения доходов, с тем чтобы в распоряжение местных органов управления поступал достаточный объем средств для предоставления услуг. Во-вторых, вышестоящие органы управления могут более активно стимулировать местных чиновников повышать эффективность расходов посредством проведения тщательно продуманной политики субсидирования с учетом полученных результатов. В-третьих, национальным правительствам и органам управления на уровне штатов/провинций следует создать стимулы для повышения эффективности расходов местных органов управления посредством заключения соглашений о сотрудничестве, чтобы консолидировать оказание услуг, использовать инфраструктуру на совместной основе и, если это возможно, содействовать расширению сотрудничества между различными органами управления в районах городских агломераций.

53. Местным органам управления надо повышать долгосрочную эффективность расходов и улучшать показатели экономической деятельности путем преднамеренного обеспечения взаимосвязи между составителями планов территориально-пространственного и экономического развития и государственными финансовыми службами, с тем чтобы планы и мероприятия координировались с прицелом на долговременную перспективу. Один из важных аспектов этой координации касается капитальных расходов. Местным органам управления надо тщательно осуществлять долгосрочное планирование, с тем чтобы закрыть зияющие бреши в финансировании инфраструктуры. Местным органам управления также надо анализировать практику закупок, чтобы она не приводила к усугублению неравенства и социальной изоляции.

Поступления

Бюджетные трансферты

54. Палата за допущенную деградацию системы бюджетных трансфертов или ее недостаточную консолидацию велика, особенно в условиях возрастающей в городах напряженности в бюджетной сфере под воздействием продолжающейся урбанизации. Хотя в каждой стране для решения их конкретных проблем будет необходимо принять собственный комплекс мер, выполнению Новой программы развития городов может способствовать решение следующих приоритетных задач. Во-первых, в политике первоочередное внимание должно уделяться вопросу о том, чтобы финансирование муниципалитетов осуществлялось в достаточных объемах. Совокупный объем трансфертов должен быть достаточным для восполнения или сокращения бюджетных разрывов. Важно в полной мере учитывать расширение рамок ответственности муниципалитетов, обусловленное воздействием таких факторов, как демографический рост или увеличение функциональных обязанностей.

55. Во-вторых, первоочередное внимание необходимо уделять разработке более совершенных вариантов субсидий. Во многих странах субсидии выделяются муниципалитетам на разовой и непрозрачной основе или воспроизводят ранее разработанные модели ресурсного распределения, которые и неэффективны, и несправедливы. Эта проблема может быть решена, если трансферты будут распределяться исходя из использования ясных и понятных формул, отражающих основные стратегические цели и обеспечивающих предсказуемость субсидирования, с тем чтобы местные органы управления могли эффективно составлять бюджеты. Кроме того, необходимо обеспечить надлежащий баланс между субсидиями, которые допускают свободу действий на местах, и субсидиями, которые предназначены для достижения национальных стратегических целей. Хотя второй вид субсидирования, безусловно, играет определенную роль, при прочих равных условиях общая структура системы субсидирования и конкретные субсидии в том виде, в котором они разработаны, должны подкреплять и расширять автономию местных органов управления в сфере расходования средств. Следует применять принцип, согласно которому местным органам управления следует позволять самим определять направления расходования средств в соответствии с местными потребностями, с тем чтобы содействовать усилению ответственности и повышению уровня эффективности расходов. В некоторых случаях анализ показывает, что горизонтальное распределение бюджетных трансфертов между различными муниципалитетами осуществляется весьма неравномерно; в такой ситуации для обеспечения более

справедливого распределения субсидий требуются более сильные конструктивные решения при разработке субсидий²⁰. Кроме того, следует тщательно анализировать варианты субсидий на предмет их практичности и проверять их на предмет их осуществимости.

56. В-третьих, следует ограничивать рост числа субсидий. Нередко случается так, что в странах, в которых внутригосударственная система еще только формируется, наблюдается быстрый рост числа муниципальных субсидий. В Уганде, например, количество бюджетных трансфертов, предоставленных местным органам управления, увеличилось с 10 в 1997 году до 46 в 2015 году. Хотя подобные ситуации порождают действия, предпринимаемые из наилучших стратегических побуждений, они могут стать трудноуправляемыми для национальных учреждений, которые распределяют субсидии, и чрезвычайно обременительными для местных органов управления, которые получают субсидии и обязаны отчитываться по ним и соблюдать их условия. Донорские программы, преследующие многочисленные цели, могут осложнять и усугублять положение. Цели субсидий со стороны центральных правительств должны носить согласованный характер, а число субсидий не должно достигать уровня, когда работу системы в целом становится трудно отслеживать и контролировать или когда получающие субсидии муниципалитеты оказываются не в состоянии справляться с нагрузкой.

57. В-четвертых, в рамках политики необходимо принять меры по разработке механизма эффективного предоставления трансфертов. Компоненты внутригосударственной системы предоставления трансфертов должны функционировать эффективно. Во многих странах субсидии муниципалитетам часто осуществляются с задержками, которые иногда весьма значительны, в результате чего возникают проблемы с денежной наличностью и затруднения в планировании расходов. Непредсказуемость в отношении объемов и сроков предоставления средств может серьезным образом тормозить усилия по обеспечению эффективного исполнения бюджета и осуществлению инвестиционных программ. Таким образом, основные оперативные системы и кадровый потенциал, от которых зависит функционирование любой системы предоставления бюджетных трансфертов, надо укреплять, чтобы субсидии эффективно работали на благо их муниципальных бенефициаров.

Собственные источники поступлений

58. Собственные источники поступлений имеют исключительно важное значение для стимулирования эффективности и подотчетности органов управления. У местных жителей, оплачивающих местные услуги, есть мощный стимул к тому, чтобы призывать к ответу местных чиновников и добиваться эффективного обслуживания. Надлежащая передача полномочий собирать местные налоги, устанавливать ставки и производить переоценку налоговой базы может существенно повысить общую эффективность функционирования местных бюджетных систем и должна быть одним из приоритетов при разработке политики. Местные органы управления должны уметь определять и рассчитывать

²⁰ В Уганде, например, обусловленные трансферты различаются по объему в значительной степени: в 2013–2014 годах сумма трансфертов, которые периодически предоставлялись округам и муниципалитетам, в расчете на душу населения колебалась в пределах от менее 20 000 до более 300 000 угандийских шиллингов.

налоговую базу, а также разрабатывать стратегии ее расширения и совершенствования. Муниципалитетам также необходимо следить за своей налоговой отчетностью. Например, большинство городов Латинской Америки после раскрытия оценочной документации обнаружили, что их уровень налогообложения весьма низок (Де Чезаре, 2012 год).

59. Надлежащий портфель источников поступлений надо формировать исходя из характеристик налоговой базы, обеспечивающей получение доходов, и качества источников поступления средств. Качество источников поступления средств связано с такими факторами, как легкость сбора и обеспечения соблюдения налогового законодательства, обеспечение справедливости на горизонтальном и вертикальном уровнях, способность источников поступления средств искажать стимулы или мотивировать некорректное поведение, а также стабильность, надежность и предсказуемость источников поступления средств в долгосрочной перспективе. Долгосрочную бюджетную стабильность может обеспечивать правильное сочетание менее стабильных источников, таких как налог на потребление или прибыль, с более стабильными, такими как налог на собственность или сборы с потребителей. Сборы с потребителей, как правило, являются эффективными и политически целесообразными инструментами местного налогообложения за пользование услугами водоснабжения, санитарии и другими коммунальными услугами; или отправления таких регулятивных функций, как выдача разрешений и регистрация имущества в тех случаях, когда легко определить бенефициаров и размер расходов. Прямое взимание с пользователей платы за услуги по их стоимости способствует эффективному использованию этими услугами и не сопряжено с административными трудностями.

60. Поскольку местные услуги в основном предоставляются непосредственно населению местных районов и капитализируются в стоимость местной собственности, имущественный налог является одним из надежных собственных источников поступления средств, образуя еще одну сферу директивной деятельности, которую следует приоритизировать. Хотя эффективная система имущественного налогообложения требует надежного местного потенциала, способность этой системы обеспечивать надлежащее сочетание налогового бремени с отдачей от затраченных средств, оказывать сравнительно слабое нежелательное воздействие на рыночные решения и избегать возложения на малоимущие семьи тяжелого бремени делают имущественный налог наиболее желательным из числа местных налогов (Баль и Линн, 2014 год). Устранение выявленных проблем, касающихся имущественного налога, может сделать этот налог более приемлемым для населения как на политическом, так и стратегическом уровнях. К числу возможных мер корректировки относится усиление взаимосвязи между уплатой налогов и благоустройством местных районов, предоставление местным органам управления большего контроля над налогами и налоговыми поступлениями, устранение внутрисистемных административных трудностей и обеспечение соблюдения справедливой оценки, льгот и подотчетности (Ахмад и др., 2014 год: 22–28)²¹. Имущественный налог может

²¹ Налог на недвижимое имущество (налог на землю и строения) обеспечивает для поднациональных органов управления получение определенных выгод, в том числе позволяет собирать существенные и стабильные доходы, будучи рациональным и справедливым (хотя эти положительные стороны нередко нивелируются чрезмерными налоговыми льготами и преференциями в оценке имущества отдельных сторон (Баль и

быть прогрессивным в развивающихся странах или странах с переходной экономикой, где богатые могут не платить подоходный налог, обладая при этом обширной земельной собственностью, и где жители домов, находящихся в государственной собственности или относящихся к категории дешевого жилья, не облагаются налогами или облагаются ими по низким ставкам (Баль и Мартинес-Васкес, 2008 год: 3–4).

61. Еще одним средством, которое должно рассматриваться в качестве стратегического приоритета, является использование прироста стоимости недвижимости, позволяющее местным чиновникам использовать в общественных интересах полную или неполную сумму доходов, полученных от увеличения стоимости земли в результате инвестиционной деятельности муниципалитетов, а не землевладельцев. Многолетний международный опыт свидетельствует о том, что покрытие по меньшей мере части расходов, связанных с урбанизацией, путем получения определенных доходов от роста стоимости земли является практически осуществимой задачей²². В зависимости от того, в какой степени стоимость земли определяется в национальных, региональных и муниципальных нормативно-правовых базах в качестве законного источника поступления средств, муниципалитеты могут получать целый ряд земельных доходов для покрытия расходов и управления непосредственным процессом пространственного роста²³. Использование прироста стоимости земли является основной концепцией, обеспечивающей законность функционирования большинства связанных с землей механизмов финансирования и предусматривающей использование в общественных интересах полной или неполной суммы прироста стоимости земли благодаря не частным, а государственным инвестициям и мерам.

Финансовое управление

62. Реформа муниципального финансового управления должна предусматривать укрепление основ финансового управления и иметь своей целью прежде всего предоставление государственным чиновникам базовых знаний и лишь затем внедрение сложных инструментов финансового управления. Приоритеты политики, способствующие совершенствованию системы местного финансового управления, можно подразделить на четыре широкие категории: укрепление систем и процессов; повышение степени прозрачности и подотчетности; совершенствование систем контроля и надзора; и наращивание потенциала. Поскольку все эти категории взаимосвязаны, крайне важно обеспечить согласованность и последовательность процесса реформ, проводимого с учетом нижеследующих мер и рекомендаций.

Мартинес-Васкес, 2008 год: 3–4; Ахмад и др., 2014 год: 23); и имеет зримый характер, поскольку налогоплательщики получают квитанции и таким образом узнают о стоимости общественных благ и услуг (Оутс, 2001 год).

²² Hagman and Misczynski 1978; Smolka and Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram and Hong 2012; Walters 2012; Furtado and Acosta 2013.

²³ В самом широком плане глобальный опыт использования прироста стоимости недвижимости свидетельствует о том, что принцип такого использования необходимо закрепить в нормативно-правовой базе, механизмах планирования, бюрократических процедурах и инициативах по наращиванию потенциала.

63. Во-первых, необходимо укрепить механизмы и методы планирования и составления бюджетов. Муниципалитеты должны внедрить стратегии, системы и процедуры планирования и составления бюджетов, выходящие за рамки текущего финансового года. Обеспечение среднесрочного планирования и составления бюджетов позволит муниципалитетам начать более реалистично и эффективно управлять ресурсами, особенно капиталовложениями²⁴.

64. Во-вторых, необходимо укреплять механизмы внутреннего контроля и управления денежной наличностью. Использование надежного механизма внутреннего контроля позволяет лицам, осуществляющим управление, эффективно выполнять свои фидуциарные обязанности. Это позволяет максимально повысить степень расходования ресурсов в соответствии с установленными правилами и процедурами. С учетом разницы в сроках поступления доходов и выполнения расходных обязательств управление денежной наличностью является одним из вопросов, которому должно уделяться самое пристальное внимание. Умелая деятельность по планированию и прогнозированию движения денежной наличности позволяет муниципалитетам эффективно с точки зрения затрат выполнять свои краткосрочные финансовые обязательства.

65. В-третьих, необходимо укреплять систему управления активами и их обслуживания. Муниципальные чиновники часто фокусируют свое внимание на новых инвестиционных проектах в ущерб рациональному управлению активами и их обслуживанию. Регулярная инвентаризация активов, внедрение новейших методов их оценки и использование современных средств финансового управления, таких как амортизационные фонды, позволяют муниципалитетам эффективно управлять своими активами и предусматривать бюджетные ассигнования для их замены. В связи с этим документация об активах должна регулярно обновляться, а средства на эксплуатацию и обслуживание должны закладываться в бюджет с учетом их реального срока службы.

66. В-четвертых, важно поощрять соблюдение единых стандартов и методов учета и ведения отчетности. Один из ключевых приоритетов должен заключаться в переходе муниципалитетов на стандарты бухгалтерского учета и финансовой отчетности, соответствующие международным стандартам учета в государственном секторе. В то же время как в развитых странах используются различные стандарты учета и устанавливающие стандарты правила для поднациональных органов управления, в большинстве развивающихся стран наблюдается иная ситуация. Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) являют собой полезную модель для развивающихся стран, но им надо адаптировать эти стандарты с учетом потребностей своих муниципалитетов и обозначить структурированную траекторию постепенного принятия с течением времени международных стандартов. Чтобы добиться повышения уровня прозрачности и усиления финансовой подотчетности перед заинтересованными сторонами, муниципальным органам управления следует скон-

²⁴ Более долгосрочное планирование требует предсказуемости доходов (зачастую с помощью внутригосударственных трансфертов), а также навыков качественного составления бюджетов долгосрочных расходов. Составление бюджетов должно осуществляться на всеобъемлющей основе с учетом не только основных муниципальных функций, но и делегированных обязанностей и агентских функций. Особенно важно и то, что для эффективного исполнения бюджета необходимы вложения в развитие умений и навыков в сферах планирования, закупок и управления контрактами.

центрировать усилия на своевременной регулярной подготовке и публикации финансовых отчетов.

67. В-пятых, первоочередное внимание необходимо уделять расширению масштабов использования информационных систем. Использование современных информационно-технических средств для управления основными компонентами системы муниципального финансового управления является залогом эффективной деятельности муниципалитетов. Следует принять меры для того, чтобы системы разрабатывались и функционировали с учетом потребностей и возможностей муниципалитетов. Первыми шагами на пути внедрения информационно-технических средств управления обычно являются оцифровка налоговой документации и компьютеризация системы финансового учета и управления активами.

68. В-шестых, важнейшее значение имеет установление более строгого контроля за результатами муниципальной финансовой деятельности. Вышестоящие органы управления должны вкладывать средства в создание надежных механизмов контроля на муниципальном уровне в целях удовлетворения потребностей как руководителей, так и заинтересованных сторон за пределами муниципалитетов²⁵. Местные органы управления должны отслеживать ключевые финансовые показатели (например, уровень ликвидности, эффективность сбора средств из собственных источников, эффективность исполнения бюджетов и выполнение рекомендаций аудиторов). Отслеживание результатов муниципальной финансовой деятельности со стороны внешних заинтересованных сторон позволяет сравнивать результаты муниципальной деятельности и выявлять ситуации, когда муниципалитеты, обладающие более слабым потенциалом, могут нуждаться в получении технической и кадровой помощи. Регулярный контроль также позволяет заранее предупреждать вышестоящие органы управления о бюджетных рисках, которые могут возникнуть на поднациональном уровне, и помогает им выполнять свои фидуциарные функции в отношении внутригосударственных трансфертов. Вышестоящие органы управления должны принять дополнительные ключевые меры, такие как определение подходящих показателей эффективности работы и создание онлайн-баз данных для хранения и коллективного использования муниципальных финансовых данных.

69. В-седьмых, необходимо совершенствовать муниципальные системы и процедуры аудита. Исключительно важное значение имеет не только разработка стандартов муниципального аудита, соответствующих международным стандартам учета в государственном секторе, но и развитие культуры регулярного и своевременного аудита. Вышестоящие органы управления должны следить за тем, чтобы местные органы управления своевременно и энергично выполняли рекомендации аудиторов. Доведение на сведения граждан и заинтересованных сторон содержания аудиторских отчетов повышает уровень прозрачности и подотчетности муниципалитетов и усиливает степень участия граждан в процессе местного управления. Бангладеш представляет собой пример страны, которая добилась в деле организации муниципального аудита определенного успеха, как об этом говорится ниже в настоящем документе.

²⁵ К числу внешних заинтересованных сторон относятся вышестоящие органы управления, муниципальные объединения и финансирующие учреждения.

70. В-восьмых, следует обеспечить возможности для планирования и составления бюджетов на основе широкого участия. Поскольку местные органы управления находятся к гражданам ближе всего, муниципалитеты обязаны активно взаимодействовать с заинтересованными сторонами. Их планы и программы должны отражать приоритеты граждан, а граждане должны быть осведомлены о том, насколько успешно муниципалитеты выполняют возложенные на них обязанности. Обеспечение возможностей для участия граждан в процессе планирования и составления муниципальных бюджетов является одним из эффективных способов обеспечения учета приоритетов граждан в муниципальных планах и бюджетах. Одной из приоритетных задач должно стать расширение доступа к информации. Открытый доступ к бюджетам, финансовым отчетам и данным аудиторских проверок муниципалитетов позволяет гражданам и заинтересованным сторонам получать информацию из первых рук о степени результативности и эффективности муниципального управления. Размещение информации об управлении закупочной и контрактной деятельностью в открытом доступе, например на муниципальных веб-сайтах, повышает степень прозрачности в работе местных органов управления. Благодаря тому, что во многих странах были приняты правовые акты о праве на получение информации и были объявлены инициативы об обеспечении открытости данных, активизировалось участие граждан в процессе муниципального управления и повысилась степень подотчетности местных органов управления перед гражданами. В различных частях мира участие граждан становится составной частью системы местного управления, как об этом говорится ниже в материалах примера 2 приложения.

71. И наконец, все вышеуказанные приоритетные задачи должны решаться за счет систематического наращивания потенциала и коллегиального обмена опытом. Центральные и местные органы управления должны иметь возможность оценивать состояние институциональных систем и располагать базовыми критериями для возможной тонкой настройки усилий по реформированию. Программа «Государственные расходы и финансовая подотчетность» (ПЕФА), разработанная для поднациональных органов управления, является надежной отправной точкой, отталкиваясь от которой реформаторы могут определять приоритетные направления деятельности по проведению реформ и наращиванию потенциала. В рамках программы ПЕФА устанавливается комплекс практических показателей для оценки результатов работы, определения базовых параметров, разработки программ проведения реформ и укрепления потенциала, а также оценки хода осуществления реформ. В настоящее время в Тунисе в рамках муниципальной программы ПЕФА применяется механизм для анализа институциональных систем и способности семи крупных и средних муниципалитетов разработать программу комплексной реформы и технической помощи в целях совершенствования системы муниципального финансового управления.

72. Для проведения реформы в области финансового управления и наращивания потенциала в первую очередь требуется практическая техническая подготовка, а не теоретическое изучение всех указанных вопросов. Опыт, накопленный Всемирным банком в ряде стран, свидетельствует о том, что обучение в процессе работы, предусматривающее предоставление сотрудникам муниципальных органов кадровой и технической помощи непосредственно при выполнении своих повседневных служебных обязанностей, является гораздо более эффективным средством, чем проведение учебных занятий в отрыве от производства. Кроме того, эффективным средством наращивания и сохранения

кадрового потенциала являются сети коллегиального обучения, обеспечивающие муниципальным работникам возможность обмениваться информацией и опытом с другими специалистами²⁶.

Заемствование

73. В зависимости от места в спектре уровней потенциала приоритеты стран в политике и институциональной деятельности будут весьма разными. Хотя для обеспечения широких возможностей в плане заимствования странам, находящимся в разных частях этого спектра, потребуется набор свойственных только им приоритетов в политике, мы можем обозначить несколько ключевых областей, имеющих актуальность для всех стран.

74. Перед странами с развитым рынком муниципальных долговых обязательств, где уже созданы и относительно эффективно функционируют базовые механизмы, стоят две основные приоритетные задачи. Первая задача заключается в том, чтобы сформировать более эффективные механизмы выпуска долговых обязательств. Так, в настоящее время в Западной Европе осуществляются различные инициативы по развитию и/или расширению деятельности местных государственных финансовых учреждений, позволяющих муниципалитетам объединять свои потребности в облигационном финансировании и получать доступ к рынкам капитала в дополнение к системам розничного банковского кредитования. Вторая задача заключается в том, чтобы разработать правила и механизмы для более эффективного управления рисками, связанными с муниципальным заимствованием, такими как банкротство муниципалитетов.

75. В странах со слабо развитым рынком долговых обязательств все четыре фактора, определяющие возможность муниципального заимствования, как правило, влияют настолько слабо, что в кратко- и среднесрочной перспективе механизм муниципальных займов вряд ли обнаружит себя в сколь-нибудь значительной мере, и, вероятно, не входит в число стратегических приоритетов. Основное внимание надо уделять скорее базовым элементам отлаженно функционирующих городских органов управления: стабилизации муниципальных систем; рационализации распределения муниципальных расходов и усилению притока поступлений; расширению муниципальных полномочий по составлению бюджетов, разработке планов и реализации проектов; и усилению финансового сектора. Лишь после того как будет закончена работа над этими элементами, можно было бы взяться за формирование рынка муниципальных долговых обязательств. Преждевременные попытки стимулировать процесс заимствования без решения этих основных задач ведут к риску наделать больше

²⁶ В рамках осуществления в индийском штате Карнатака программы муниципальной реформы, финансируемой на средства Всемирного банка, была создана онлайн-платформа, на базе которой муниципальные сотрудники по финансовым вопросам могут обмениваться информацией. При содействии небольшой технической группы, действующей при органе по вопросам муниципальной реформы в Бангалоре, пользователи этой платформы смогли разработать ряд практических и инновационных механизмов для решения вопросов в области муниципального финансового управления. Еще одной эффективной моделью, которую, вероятно, можно было бы использовать в области муниципального финансового управления, является Сеть коллегиального обучения по вопросам управления государственными расходами, которая функционирует в Европе и Центральной Азии.

вреда, чем пользы, как в случае с потерпевшими крах фондами муниципально-го развития в Малави, Объединенной Республике Танзания и Кении.

76. *В странах с развивающимся рынком муниципальных долговых обязательств наблюдается смесь самых разных обстоятельств.* В широком плане все они характеризуются наличием некоторых базовых сильных сторон и возможностей применительно ко всем вышеуказанным элементам. В них есть города, становящиеся все богаче, но все еще не могущие осуществлять заимствования на уровнях, характерных для стран с развитым рынком. Для этой категории стран одной из приоритетных задач должно стать принятие стратегических и институциональных мер по развитию механизма муниципального заимствования. В рамках этой категории можно выделить две группы стран: страны (такие, как Южная Африка и Венгрия), которые решили основные системные проблемы и таким образом приблизились к той части спектра, где располагаются страны с развитыми рынками, но в которых и первичный, и вторичный рынки по-прежнему носят функционально ограниченный и незрелый характер; и страны (такие, как Вьетнам и Индонезия), в которых существенные системные проблемы еще предстоит реально решать. Южная Африка, пожалуй, служит ярчайшим примером того, как согласованные действия по устранению основных факторов, сдерживающих муниципальное заимствование, могут привести к достижению ощутимых и стабильных результатов, как это показано в материалах в примере 11 приложения.

Государственно-частные партнерства

77. Государственно-частные партнерства являются важной составной частью всего комплекса механизмов для поддержки государственных проектов. Даже при неполном комплексе государственно-частные партнерства иногда могут служить одним из вариантов финансирования важных проектов в слаборазвитых финансовых системах. В связи с этим укрепление нормативно-правовой базы является определяющим условием успеха таких партнерств, а по ключевым и приоритетным направлениям политики должны приниматься следующие меры.

78. Политика должна обеспечивать муниципалитетам четкие руководящие принципы и/или техническую поддержку, чтобы помочь местным чиновникам в рассмотрении вопроса о том, является ли конкретный вид деятельности, который будет финансироваться по линии государственно-частного партнерства, подходящим с точки зрения структуры финансирования, и обеспечить обсуждение условий с учетом проектных целей и результатов. Местные органы власти, не располагающие значительным судебным потенциалом, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о внедрении арбитражного механизма в качестве одного из шагов на пути к формированию условий, необходимых для успеха государственно-частных партнерств при отсутствии надежного судебного потенциала. Одним из важных приоритетов является разработка секторальных стратегий и планов (по вопросам транспорта, жилья и т.д.), в которых уточняются государственные и институциональные механизмы и процедуры функционирования таких партнерств. Было бы полезно учредить ряд постоянных консультационных структур, таких как централизованные национальные группы по вопросам государственно-частного партнерства, которые поддерживали бы муниципалитеты, налаживающие такие партнерства, и помогали местным ор-

ганам управления получать консультации, чтобы убедиться в том, что такие партнерства подходят для осуществления запланированных проектов.

79. Кроме того, государственно-частные партнерства часто используются для решения вопросов (например, связанных с транспортом, водоснабжением, канализацией и т.д.), затрагивающих более чем один муниципальный округ. Таким образом, региональное сотрудничество является одним из важных элементов, который необходимо учитывать в целях оптимизации этих моделей. Было бы полезно рассмотреть пути повышения уровня прибыльности государственных инфраструктурных проектов путем реформирования в качестве приоритетной задачи политики секторальных стратегий и механизмов государственного финансирования (например, закрепление принципа «пользователь платит»).

IV. Основные субъекты деятельности: вспомогательные учреждения

80. Во всем мире ответственность за расходование средств, получение доходов, заемные операции и предоставление общественных благ и услуг несут ключевые действующие лица и государственные учреждения всех уровней — от общенационального до уровня штата/региона и местного уровня. В рамках своей деятельности муниципалитеты также опираются на важных субъектов частного и некоммерческого секторов. Как будет показано в следующем разделе, для успешного осуществления Новой программы развития городов необходимо, во-первых, понимание основных систем и механизмов управления, в рамках которых действуют государственные субъекты и учреждения. Во-вторых, обсуждаются стратегии и примеры того, как эти различные субъекты и учреждения могут работать совместно с представителями частного и некоммерческого секторов в целях наиболее полного развития муниципальных финансовых систем в рамках этих различных механизмов управления.

81. Чтобы разобраться в ключевых субъектах глобального финансового управления, необходимо различать три основные системы управления в развитых и развивающихся странах, где происходит вся деятельность: федеративные системы, унитарные системы и системы конфедеративные. В федеративных системах полномочия разделены между государственными органами двух уровней, так что за каждым из них закреплены определенные полномочия в отдельных сферах деятельности и каждый из них имеет неотъемлемые гарантии властных полномочий и автономии на управление в этих областях. Примерами государств с федеративной системой управления являются Мексика, Соединенные Штаты и Австралия (Riker, 1964: 11). В унитарных системах конституционные полномочия возложены на одно суверенное национальное правительство, и именно оно делегирует любые директивные полномочия поднациональным органам власти (Norris, 2008: 9). К числу государств с унитарной системой управления относятся Южная Африка, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Франция и Китай²⁷. В конфедератив-

²⁷ В настоящем документе представлена базовая типология, однако в рамках каждой системы управления существует немало различий. Например, система государственного управления Южно-Африканской Республики включает органы власти трех уровней и независимую судебную власть. Южная Африка — парламентская республика, в которой

ных системах независимые государства делегируют полномочия центральному национальному правительству для конкретных целей; остальные полномочия принадлежат государствам, входящим в состав конфедерации.

82. Эти три типа структуры управления могут подразделяться по самым разным параметрам, в частности, по степени делегирования полномочий. Делегирование полномочий — это выборочная децентрализация полномочий и передача ответственности за осуществление государственных функций от центрального правительства подчиненным или квазинезависимым правительственным структурам (Norris, 2008: 10)²⁸. Бюджетно-финансовая децентрализация позволяет регулировать степень автономии и свободы действий, которую получают в целях осуществления преобразований местные власти в рамках всех трех систем управления (федеративной, унитарной и конфедеративной)²⁹. В тех случаях, когда местные государственные органы сталкиваются с новыми потребностями в расходовании средств, необходимо параллельно выделять финансовые ресурсы для покрытия этих расходов и силами национальных государственных органов оказывать активную поддержку (стратегическую и практическую) принципам, которые позволяют ключевым субъектам, испол-

законодательные полномочия принадлежат парламенту страны, а исполнительные полномочия возложены на президента Южной Африки, который избирается на определенный срок, и на его кабинет. Национальные, региональные и местные органы власти в Южной Африке имеют законодательные и исполнительные полномочия в своих соответствующих областях. Более подробная информация о Конституции Южной Африки и основах финансового управления содержится в работе Блехлингера и Канторовича (Blochliger and Kantorowicz).

²⁸ Таким образом, децентрализация — это многоплановый процесс, отражающий то, как фискальные, административные и политические функции распределяются между различными уровнями национальных, региональных и местных органов власти (Pirra 10). Эта концепция является подвижной, с течением времени она эволюционирует и часто изменяется под воздействием достигаемых в ходе постоянной дискуссии соглашений между ее сторонниками, которые по-разному оценивают значимость местной автономии, являясь тем самым отражением изменяющегося течения политической мысли, технической эффективности и других факторов (Bahl and Linn, 2014: 15). Передача полномочий и децентрализация могут быть симметричными, когда все субнациональные единицы обладают одинаковыми полномочиями и статусом, или асимметричными, когда полномочия и статус регионов различаются (Bahl and Linn, 2014: 15). В федеративных и унитарных системах, например, большая степень самоуправления может быть предоставлена субцентральному единицам или самоидентифицирующимся общинам — в отличие от комплексной модели, в рамках которой децентрализация и передача полномочий асимметричны (Bahl and Linn, 2014: 15). Например, в Сан-Паулу (Бразилия) услуги оказывают 39 автономных муниципалитетов, в то время как в Мехико в управлении участвуют органы власти двух штатов, одного федерального округа и еще более 50 местных органов (Bahl and Linn, 2014: 12). Йоханнесбург и Кейптаун являются примерами прямо противоположного подхода: здесь городские власти оказывают соответствующие услуги на всей территории, а нижестоящим органам власти предоставлена лишь незначительная автономия (Bahl and Linn, 2014: 12).

²⁹ В развитых и развивающихся странах мира наблюдаются различные типы децентрализации, которые отличаются по многим параметрам, и важно различать их. К видам децентрализации можно отнести, помимо прочего, следующие: а) политическая децентрализация; б) административная децентрализация; в) экономическая и рыночная децентрализация; и г) бюджетно-финансовая децентрализация (*The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*). В соответствии с тематической направленностью данного документа основное внимание в нем уделяется изучению передовой практики в области исключительно финансовой децентрализации.

няющим руководящие функции, принимать решения в условиях подлинной автономии (Ezeabasili and Herbert, 2013: 2)³⁰.

83. Из-за столь большой масштабности и широкого разнообразия сложностей и различий в развитых и развивающихся странах мира было бы практически невозможно перечислить все их ключевые субъекты и учреждения, имеющие отношение к стабильности финансового положения. Соответственно, далее в этом разделе основное внимание будет уделено стратегиям и рекомендациям с наглядными примерами того, как основные субъекты и институты совместно работают (как в рамках государственного сектора, так и взаимодействуя с частным сектором и некоммерческими/неправительственными субъектами) над развитием муниципальных бюджетно-финансовых систем.

84. *Взаимодействие ключевых субъектов в целях координации региональных процессов планирования и государственного финансирования.* Координация деятельности органов управления различного уровня в области планирования и государственного финансирования имеет исключительно большое значение для стабильности муниципальных бюджетно-финансовых систем, и примеры того, какую роль основные субъекты играют в этом процессе, можно найти в истории Сан-Паулу (Бразилия). На территории города Сан-Паулу и его пригородов осуществляют полномочия 39 муниципалитетов, которые в силу исторических обстоятельств сталкивались с целым рядом экономических и финансовых проблем, в том числе уменьшением промышленной базы, неравенством в плане доступа к услугам и обеспечения поступлений в бюджет, а также значительной по объему задолженностью на местном уровне (Bahl and Linn, 2014: 14). Решение этих проблем затруднялось горизонтальной раздробленностью управленческой структуры этой агломерации вкупе с недостатками системы муниципального управления. Ни национальные власти, ни власти штата не обладали полномочиями для того, чтобы принудить муниципалитеты к сотрудничеству (Bahl and Linn, 2014: 14). В течение прошедших лет применялся целый ряд разовых решений, в частности, создавались общегородские советы по развитию с дискреционными полномочиями и различные объединения по планированию и координации в конкретных сферах (например, управления портами). Ни одно из них не привело к преодолению проблемы недостаточной координации в долгосрочной перспективе (Bahl and Linn, 2014: 14).

³⁰ Есть несколько примеров реального закрепления налогово-бюджетной автономии местных органов управления в конституции. Так, в соответствии с Конституцией Франции «всякая передача полномочий в отношениях между государством и административно-территориальными образованиями сопровождается выделением им ресурсов, эквивалентных тем ресурсам, которые предназначались для исполнения этих полномочий» (Раздел XII, «Об административно-территориальных образованиях», статья 72-2). Аналогичное положение присутствует в Конституции Греции, согласно которой «всякая передача полномочий от центральных или региональных государственных органов местным органам власти также влечет за собой выделение соответствующих средств» (Раздел VI, «Администрация», статья 102-5). Ряд статей Европейской хартии местного самоуправления (1985 год) посвящен финансовой автономии местных органов власти, и многие страны, которые ратифицировали этот документ, приняли законодательные меры в целях соблюдения этих статей. Так, в ходе реформы законодательства Турции о местном самоуправлении в 2004–2005 годах были предприняты значительные усилия для приведения его в соответствие с положениями Хартии.

85. Несогласованность действий в сочетании с проблемами в области горизонтальных и вертикальных взаимосвязей в системе управления усугубила проблемы низких муниципальных инвестиций, недостаточного планирования, несовершенства инфраструктуры и недостаточного использования инструментов финансирования, таких как облигации и продажа прав на застройку (Bahl and Linn, 2014: 14). В 2011 году в целях решения этих проблем были предприняты значительные усилия по совершенствованию городского управления. В рамках законодательства штата был создан новый комплекс общегородских координационно-планировочных механизмов (Bahl and Linn, 2014: 14). По закону был создан ряд новых учреждений и ключевых субъектов: совет по вопросам городского развития в области планирования и землепользования, транспорта, жилищного строительства, санитарии и окружающей среды с участием представителей властей штата и муниципальных властей; консультативный совет основных городских заинтересованных групп; региональная организация по вопросам инвестиций в отдельные отрасли общегородского хозяйства и их финансирования (транспорт, жилье и санитария, а также окружающая среда); и фонд регионального развития, оказывающий муниципалитетам финансовую и техническую поддержку (Bahl and Linn, 2014: 14). Время покажет, каким образом этот новый комплекс институциональных механизмов позволит — и позволит ли вообще — преодолеть застарелые проблемы в области городского управления в Сан-Паулу, однако предпринятые усилия показывают, как можно законодательными и политическими методами заложить основу для развития регионального сотрудничества между ключевыми субъектами в органах управления и в частном секторе в целях достижения большей согласованности в вопросах планирования и государственного финансирования.

86. Еще одним ярким примером является Бахрейн, где все учреждения, и частные, и государственные, обязаны подавать заявки на получение разрешения на строительство до начала реализации любого проекта. Поступившую заявку направляют всем заинтересованным сторонам в сфере государственной инфраструктуры и запрашивают их отзыв, что стимулирует сотрудничество между ключевыми субъектами и учреждениями, которые выполняют важную функцию, обеспечивая появление новых проектов и их финансирование. Этот процесс позволяет каждому из ключевых субъектов, имеющих отношение к вопросам муниципального капитального планирования и составления бюджетов, провести оценку каждого отдельного проекта и подтвердить, согласуется ли он с национальными государственными планами развития в его конкретной отрасли. Все другие заинтересованные стороны, причастные к вопросам государственной инфраструктуры, могут ознакомиться с каждым ответом, поступающим от ключевых субъектов, через ту же платформу, служащую коммуникационным механизмом, который способствует налаживанию сотрудничества между местными органами власти и национальными компаниями, занимающимися строительством объектов инфраструктуры, в области осуществления и финансирования инфраструктурных проектов, тем самым повышая вероятность успешной реализации новых проектов. Эта система также обеспечивает наличие полноценной интеграционной площадки, которая играет ключевую роль в принятии представителями органов управления и частного сектора решений относительно финансирования капитальных затрат.

87. *Координация деятельности ключевыми субъектами в целях обеспечения прозрачности бюджета.* Под руководством Министерства финансов Вьетнама и при содействии Министерства финансов Соединенных Штатов стандарты

учета для вьетнамских государственных структур были изменены с целью их перехода на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС). Благодаря внедрению этих стандартов, разработанных для применения в государственных структурах по всему миру, повысились прозрачность, качество и сопоставимость информации о деятельности муниципалитетов Вьетнама и других публичных данных (United States Treasury, 2014: 3). В рамках этой работы в целях приведения системы управления государственными финансами в соответствие с международными стандартами Вьетнам разработал новую «Схему счетов», а также проекты поправок к национальным законам и нормативным актам для их согласования с МСУГС, а кроме того, оказал поддержку проекту разработки стандартной типовой формы финансовой отчетности для всех правительственных подразделений, работа которых предполагает расходование средств (United States Treasury, 2014: 3). Мнение участников рынка относительно характеристики рисков Вьетнама значительно улучшилось, что подтверждает важность наличия качественных данных для анализа кредитной истории муниципалитетов в тех случаях, когда государственные органы обращаются за финансированием на рынки капитала. Эти усилия укрепили отношения правительства с основными субъектами частного сектора, поскольку наличие более полной информации имеет большое значение для андеррайтеров, участников рынка капитала и заинтересованных сторон, которые предоставляют муниципалитетам значительные объемы ликвидных средств. В других ситуациях прозрачность бюджетов имеет значение для тех субъектов, которые могут способствовать сокращению неравенства и обеспечению гендерного равноправия за счет составления бюджета на основе широкого участия. Примеры таких мер приводятся в примечаниях и в примере 2 приложения к настоящему документу³¹.

³¹ Примером составления бюджета на основе широкого участия в интересах обеспечения гендерного равенства и равноправия служат меры, предпринимаемые в одном из округов перуанского города Лимы под названием Вилья-эль-Сальвадор, известном своей традицией участия жителей в процессе принятия решений на региональном уровне. Гражданское общество в этом муниципалитете участвовало в программе реформ, направленной на воссоздание демократических институтов путем расширения участия граждан в рамках общенационального законодательства. Для справки: перуанское законодательство предусматривает обязательное наличие региональных и местных координационных советов, которые уполномочены вносить уточнения в общенациональные правила составления бюджета с целью обеспечения более широкой представленности местного населения (например, они могут разрабатывать законы, предполагающие учет гендерных аспектов, интересов коренного населения и маргинализированных групп и прочих факторов). Более подробная информация о том, как национальные правительства могут сформировать структуру, в рамках которой на практике определяются местные правила и проходит обсуждение вопросов между представителями общественности и государственных органов, в том числе гендерных вопросов и вопросов равенства, на примере округа Вилья-эль-Сальвадор, доступна по адресу: <http://participedia.net/en/cases/participatory-budgeting-villa-el-salvador-peru>. Практика составления бюджета на основе широкого участия с целью учета мнений различных заинтересованных групп также широко распространена в Соединенных Штатах. Ознакомиться с дополнительной информацией о том, как власти Бостона в процессе составления бюджета на основе широкого участия прислушиваются к голосу молодых жителей города, можно по адресу: <http://citiscopes.org/story/2015/how-boston-gives-youth-control-over-part-city-budget>.

88. *Сотрудничество ключевых субъектов в целях решения проблемы нехватки потенциала.* Для того чтобы улучшить финансовое положение муниципалитета наличия эффективной, прочной и готовой к применению политико-правовой базы недостаточно. Необходимо, чтобы сотрудники местных органов власти были способны обеспечить согласованность управления и осуществлять политику, исполнять законы и конституционные полномочия, хотя это порой и трудновыполнимо (Bahl and Linn, 2014). Эта задача тем более усложняется в условиях нехватки ресурсов, и в таких случаях крайне важную роль могут сыграть неправительственные субъекты. (Программа развития Организации Объединенных Наций, 2015 год). Наглядным примером служит Бангладеш. В этой стране ведомства, исполняющие аудиторские функции в государственных органах, и эксперты частного сектора начали развивать партнерские отношения для того, чтобы сотрудники местных органов власти могли выполнять свой конституционный мандат, предусматривающий требование о проведении аудиторских проверок в рамках управления системой нецелевых субсидий, которые получают 4500 государственных органов местного уровня (Farvacque-Vitkovic и Koranyi, 2014). В других разделах настоящего доклада и в иллюстративном примере 3 приложения приводятся дополнительные примеры того, насколько важна роль ключевых субъектов в тех случаях, когда они совместно работают в целях оказания содействия муниципальным налогово-бюджетным системам в области доходов, расходов, заемных операций, государственно-частного партнерства и борьбы с изменением климата.

V. Разработка политики, ее осуществление и мониторинг

89. Изменения в проводимой политике, которые дают возможность для внедрения и мониторинга новых подходов в сфере управления или бюджетно-налоговой системе, зачастую формализуются в виде поправок к «правилам игры» — действующим законам, конституционных поправок, новых законов или изменения норм обычного права в отдельной юрисдикции. Этот процесс зачастую наиболее успешен в тех случаях, когда должностные лица имеют четкое представление о стратегических приоритетах, которые необходимо закрепить законодательно. Они смогут лучше их понять, если будут знакомы с законодательной базой, которую в качестве руководства для разработки политики успешно используют их коллеги в органах управления по всему миру. С этой целью ниже излагаются основные стратегии разработки, осуществления и мониторинга политики в тех областях, которые имеют решающее значение для поддержания финансовой устойчивости: расходов, доходов, заемных операций, финансового управления, финансирования деятельности, направленной на борьбу с изменением климата, и государственно-частного партнерства. Поскольку потребности муниципалитетов в разных странах мира многоплановы и разнообразны, в примере 2 приложения к настоящему документу приведена таблица с примерами из законодательства в различных юрисдикциях разных стран, которые служат иллюстрацией таких методов разработки, осуществления и мониторинга политики оздоровления финансового положения муници-

палитетов, которые дают наилучшие результаты при их применении в положениях конституции или отдельного законодательства³².

Расходы

90. Ниже изложены руководящие принципы разработки, осуществления и мониторинга политики, соблюдение которых позволит обеспечить местные органы власти ресурсами и эффективно курировать процесс выполнения ими своих новых расходных обязательств.

91. Во-первых, на национальном уровне и уровне штатов/провинций правительства должны наращивать объем внутригосударственных трансфертов муниципалитетам. Необходимо, чтобы эти новые ассигнования покрывали дополнительные расходы, связанные с передачей на муниципальный уровень расходных обязательств и со способностью местных органов власти формировать доходную часть бюджета ввиду разнообразия источников поступлений, имеющихся в их распоряжении. Кроме того, для эффективного осуществления расходных полномочий также требуется усилить подотчетность местных органов власти перед жителями. Даже если муниципальный орган управления располагает достаточными ресурсами, чтобы финансировать оказание широкого ряда общественных услуг, это не является гарантией того, что в действительности эти услуги оказываются на приемлемом уровне. Существует множество примеров, когда местные органы власти справляются с обязанностями плохо: несмотря на то что деньги тратятся, уровень услуг может быть низким, их качество может сильно разниться, или они могут просто не оказываться. Необходимо устранять причины столь неэффективной работы. Недостатки в работе местных органов власти могут объясняться плохой подготовкой сотрудников, неработоспособностью контрольно-учетных систем или мошенничеством и коррупцией. Государственные служащие, особенно если у них низкая зарплата и неадекватное руководство, могут брать взятки, часто отлучаться с работы или красть деньги из государственной казны. Решить эти проблемы может создание антикоррупционной нормативно-правовой базы, а меры по укреплению потенциала позволят повысить степень подотчетности местных органов власти перед жителями.

92. Несмотря на то что прозрачность и подотчетность способны в значительной мере предотвратить ситуацию, когда закупки ведут к росту неравенства, важным механизмом для ведения более конструктивной борьбы с историческим наследием социальной изоляции по признаку расы, пола или этнического происхождения, а также борьбы с коррупцией являются более совершенные правила и методы осуществления закупок. Правила закупок более упреждающего характера могли бы включать в себя специальные положения о заключении контрактов с предприятиями, которыми руководят женщины или представители иных находящихся в неблагоприятном положении групп населения. В них также могли бы быть включены меры, призванные повлиять на деловую практику государственных подрядчиков и обязывающие их, например, обеспечивать гендерное равенство в вопросах оплаты труда и найма на работу.

³² Более широкий обзор законодательства, касающегося устойчивости муниципальных финансовых систем в развитых и развивающихся странах по всему миру, приводится в таблице, содержащейся в примере 2 приложения к настоящему документу, с которой можно ознакомиться по адресу: <https://goo.gl/Dw6grF>.

93. Решение проблемы нехватки заемных средств и финансирования для развития инфраструктуры потребует принятия мер на всех уровнях управления. В развивающихся и во многих развитых странах национальным правительствам для удовлетворения потребностей в ресурсах необходимо будет значительно увеличить объем внутригосударственных трансфертов. Кроме того, национальным правительствам будет необходимо дать возможность местным органам власти изыскивать новые источники поступлений, например, за счет дохода от повышения стоимости земельных участков для финансирования новых инвестиций в инфраструктуру. Со своей стороны, местным органам власти потребуется открыть и вести счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, для того чтобы установить приоритетность новых капиталовложений, а также постоянно уделять внимание потребностям в техническом обслуживании объектов инфраструктуры. Кроме того, в свете большей открытости счетов операций с капиталом и финансовыми инструментами будет задан новый уровень прозрачности и подотчетности, что позволит привлечь внимание общественности к этим важнейшим общественным благам.

94. Помимо этого, во многих случаях неэффективность действий местных властей объясняется их неспособностью использовать в целях экономии эффект масштаба и, как следствие, невозможностью эффективно осуществлять свои полномочия в области расходов. Многие коммунальные услуги, которые предоставляют местные органы власти, такие как канализация, уборка мусора и водоснабжение, а также обслуживание транспортных систем могут обходиться гораздо дешевле, если централизованно организовать этот процесс на всей городской территории. В ряде стран, включая Соединенные Штаты, городские районы зачастую крайне раздроблены. На территории города Чикаго и его пригородов, например, функционируют 382 независимых местных органа управления общего профиля, а также сотни дополнительных специализированных органов. Вследствие высокой степени раздробленности согласование действий в рамках планирования развития инфраструктуры затруднено. Результатом этого являются бесполезная трата средств на дублирование инфраструктуры общественного назначения, недостаточное совместное планирование на случай экологических бедствий, а также стимулирование разрастания городов. Образец продуманного решения этой проблемы на практике можно найти во Франции, где недавно была создана *Métropole du Grand Paris* (Городская администрация Большого Парижа) — новый орган управления, призванный играть важную роль в координации государственных инвестиционных проектов в пределах парижского региона. Кроме того, на примере Бахрейна с его системой выдачи разрешений на строительство, Торонто, Йоханнесбурга, Кейптауна и Шанхая можно увидеть, каковы потенциальные выгоды от поддерживаемой национальными правительствами экономии за счет эффекта масштаба, достигаемой посредством согласования процессов планирования инфраструктуры и финансового планирования³³.

³³ Как уже отмечалось выше, с недавних пор в Бахрейне все учреждения, как частные, так и государственные, обязаны подавать заявки на получение разрешений на строительство до начала реализации любого проекта. Детализированное описание этих мер приводится в примере 3 приложения.

Поступления

95. Далее изложены руководящие принципы разработки, осуществления и мониторинга политики в области бюджетных трансфертов и поступлений из собственных источников доходов, соблюдение которых позволит обеспечить местным органам власти достаточный объем поступлений для покрытия потребностей в расходах.

Бюджетные трансферты

96. Как и прочие аспекты муниципальной финансовой системы, система выдачи муниципальных субсидий сильно отличается в разных странах, она весьма политизирована и ограничена правовыми нормами. В большинстве стран по крайней мере отдельные элементы системы бюджетных трансфертов законодательно закреплены, а в конституциях некоторых стран присутствуют такие нормы, как положение о минимальных безусловных ежегодных отчислениях на нужды местных органов власти из национальных доходов. Таким образом, чтобы должным образом вести работу по приоритетным направлениям, которые в общих чертах обозначены выше, необходимо рассматривать меры по укреплению практики муниципальных трансфертов, либо как системы в целом, либо отдельно в части, посвященной субсидиям, с учетом специфики каждой страны. При разработке практических стратегий реформирования и укрепления трансфертных систем можно учитывать ряд важных моментов.

97. В современной литературе на тему государственного финансирования, посвященной бюджетным трансфертам, утвердились в рамках «оптимальной практики» различные подходы к разработке модели субсидий. Они включают в себя такие принципы, как прозрачность, предсказуемость и простота. Помимо соблюдения этих основополагающих принципов важно, чтобы в процессе разработки модели субсидии в достаточной мере велись консультации с муниципальными бенефициарами субсидий и объединениями, представляющими интересы этих муниципалитетов. В случае выделения новых видов субсидий или реструктуризации выданных следует должным образом учитывать установленные принципы, а также обширный международный опыт, накопленный в этой области.

98. В случае внесения существенных корректировок в распределение ресурсов между юрисдикциями, как правило, возникают выигравшие и проигравшие. Это может породить деструктивное политическое противодействие реформам и, как крайность, отправить муниципалитеты с тяжелыми потерями в финансовый нокдаун. Желательно, чтобы проигравшие или проигравшие больше всех в результате реформы были в некоторой степени «застрахованы от ущерба». Одновременно с перераспределением ассигнований между муниципалитетами можно увеличить общий совокупный объем субсидий и тем самым смягчить негативные последствия для проигравших. Если, например, система распределения связанных со здравоохранением трансфертных платежей муниципалитетам изменится и вместо финансирования расходов существующих медицинских учреждений будет осуществляться субсидирование по подушевому принципу, система станет более справедливой, однако муниципалитеты, в которых расположено непропорционально большое число медицинских учреждений, в период этого изменения столкнутся с утратой субсидий. Компенсация потерь пострадавшим муниципалитетам может оказать положительный

эффект за счет увеличения общих ассигнований на нужды муниципального сектора, но в мире имеющих предел бюджетных ресурсов необходимо, чтобы она была посилойной для центрального правительства или властей на уровне штата/провинции. Ключевой момент состоит в том, что в моделях субсидий, предназначенных для проведения реформ, зачастую надо учитывать последствия, связанные с распределением средств, по крайней мер в краткосрочной перспективе, для того чтобы эти модели были эффективны.

99. За последние 15–20 лет появилось большое число инновационных решений в области субсидий, направленных на повышение институциональной эффективности и результативности работы муниципалитетов. Стимулировать и поддержать процесс достижения этих целей может предоставление бюджетных трансфертов и ресурсов, вводимых для наращивания потенциала, которые сочетают объективные формулы распределения средств на основе численности населения и уровня бедности с критериями, касающимися показателей работы в таких областях, как составление бюджета и управление финансовой деятельностью, планирование и осуществление проектов, подотчетность и оказание услуг. Эти субсидии требуют наличия внятной программы по наращиванию потенциала, которая поможет местным органам управления достичь целевых показателей, и прозрачной процедуры независимого надзора/контроля для анализа эффективности работы муниципальных органов и соблюдения ими установленных требований. Предоставление субсидий на основании показателей эффективности работы уже внедрено более чем в 20 развивающихся странах Африки (в Уганде, Объединенной Республике Танзания и Эфиопии), Южной Азии (в Индии, Бангладеш и Непале) и Восточной Азии (в Индонезии). Муниципальные контракты на основе взаимно обязывающих соглашений между центральными и местными органами управления, условия которых привязаны к показателям эффективности, являются инструментом содействия развитию партнерских отношений между этими органами власти. Целый ряд европейских стран уже внедрил систему муниципальных контрактов³⁴.

100. Новой областью, в которой, возможно, стоит внедрить систему внутригосударственных субсидий нового поколения, является экологичная и устойчивая к изменению климата инфраструктура. Внешний эффект таких инвестиций, полезный для соседних юрисдикций, всей страны и мира, служит веским основанием для таких субсидий в рамках государственного финансирования. Их формула может разрабатываться по довольно широкому спектру целей и уровней сложности в соответствии с конкретными задачами и стесненными условиями страны³⁵.

³⁴ Во Франции муниципальные контракты применяются начиная с 1980-х годов, и к началу 2000-х годов насчитывалось 247 действующих муниципальных контрактов, которые охватывают 2000 муниципалитетов, а сумма инвестиций в муниципалитеты по этим контрактам оценивается в 2 млрд. евро. В Африке муниципальные контракты применяются в таких странах, как Тунис, Марокко, Сенегал, Гвинея, Мали и Мавритания.

³⁵ Следует отметить, что в недавно опубликованном докладе “State of City Climate Finance Report 2015” это предлагается в качестве одной из главных рекомендаций для решения проблем в области финансирования в устойчивую к изменению климата инфраструктуру. Некоторые страны (например, Южная Африка) начали в экспериментальном порядке выделять такие субсидии.

101. Очень важно, чтобы муниципалитеты были готовы осуществлять эффективный контроль и представлять отчеты о получении и использовании субсидий. Это имеет особенно большое значение в рамках программ субсидирования, призванных улучшить жизнь горожан, в особенности неимущих и социально незащищенных граждан. Простое распределение и перевод средств на нужды муниципалитетов не гарантирует такой результат. Необходимо, чтобы муниципалитеты расходовали средства надлежащим образом и в соответствии с целями конкретных программ, в то время как национальным органам власти необходимо осуществлять постоянный контроль и совместно с муниципалитетами искать решение возникающих проблем и новые способы повышения эффективности деятельности по программам. Национальному правительству следует создать четкие и прозрачные системы представления отчетов об использовании субсидий и достигнутых результатах. На местном уровне важными инструментами достижения максимальных результатов и эффективности отдельных программ являются контроль и оценка.

Собственные источники поступлений

102. Для обеспечения эффективности местных налоговых систем национальным и поднациональным органам власти необходимо инвестировать средства как в технические, так и людские ресурсы. Не требующие существенных затрат инновации в области кадастрового учета и оценки, а также цифровые системы для массовой оценки могут повысить потенциал муниципалитетов в области эффективной оценки налоговой базы³⁶. Принимая во внимание, насколько важны точность и объективность оценки, обеспечение предоставления достоверной отчетности об оценке имущества является ключевой задачей. Внедрение комплексной системы отчетности, оценки и сбора налоговых платежей с применением сетевых и мобильных платформ для организации налоговых платежей и взимания штрафов за уклонение от уплаты налогов может способствовать укреплению системы налогообложения и расширить возможности местных органов власти для выполнения своих обязательств.

103. Поскольку потребительские сборы и налоги на имущество, как правило, не могут взиматься по ставке, достаточной для полного покрытия расходов местных органов власти, для формирования на местах способности генерировать поступления из собственных источников и обеспечения устойчивого финансового положения необходима координация сбора средств из собственных источников с эффективной системой внутригосударственных трансфертов. Кроме того, в дополнение к налогам на имущество можно развивать и другие каналы поступления средств от земельных ресурсов, например, доходы от повышения стоимости земельных участков. В странах и юрисдикциях, которые смогли применить новаторский подход и расширить применение финансовых инструментов для получения доходов от земельных ресурсов, как правило, понятие социальной функции земли закреплено в ключевых конституционных документах и правовых кодексах. Согласно принципу социальной функции земли, земля является важнейшим коллективным благом, которое нуждается в защите, что может оправдывать некоторое ограничение прав частной собственности. Содействие отделению прав на строительство от прав собственности на землю является принципом, лежащим в основе таких ключевых спосо-

³⁶ Например, в Гондурасе, Никарагуа и Чили используются современные геопространственные кадастровые системы (De Cesare, 2012).

бов получения дохода, как получение доходов от прироста стоимости земельных участков.

104. Применение инструментов получения дохода от роста стоимости земельных участков предусматривает комплексный подход, который включает просвещение сотрудников государственных органов по вопросам, касающимся правовых и экономических основ получения такого дохода, наращивание потенциала местных государственных служащих в области расчета величины прироста стоимости земель и истребования соответствующих платежей и информирование неправительственных заинтересованных сторон о преимуществах разумной стратегии развития земель и городов. Политика получения дохода от роста стоимости земель имеет больше шансов стать успешной, если заинтересованные стороны понимают, что такая практика способствует более эффективному функционированию земельных рынков и снижает привлекательность земельных спекуляций.

Финансовое управление

105. Осуществление муниципальной реформы финансового управления имеет исключительную важность для стабилизации бюджетно-налоговых систем, и этот процесс подкрепляется следующими стратегиями и соображениями в отношении разработки, осуществления и мониторинга политики в области финансового управления. Во-первых, следует укреплять институциональную координацию. Усилия в области муниципальных реформ финансового управления и наращивания потенциала следует сосредоточить на создании базовых основ для рационального управления финансовой деятельностью в муниципальных органах власти и на обеспечении стимулов, систем и потенциала для поддержания этих основ. Роль органов власти более высокого уровня исключительно важна и должна быть четко определена в самом начале. Органам власти более высокого уровня следует сосредоточить свое внимание на формировании благоприятной политики и создании институциональных рамок, содействии развитию потенциала и созданию механизмов мониторинга и надзора. Необходимо создать подходящие институциональные координационные механизмы, с тем чтобы услуги по оказанию технической помощи и развитию потенциала, предоставляемые органами власти более высокого уровня и/или донорами, могли эффективно поддерживать внедрение систем и методов финансового управления на муниципальном уровне и управление ими.

106. Во-вторых, следует создать стимулы для реформы муниципального финансового управления. Опыт показывает, что реформы муниципального финансового управления, как правило, проходят долгий период созревания и не могут быть реализованы на базе подходов, рассчитанных на быстрый выигрыш или достижение успеха одними наскоками. Для получения оптимальных результатов от реформы муниципального финансового управления требуется четко сформулированная политика и руководящие принципы для осуществления процесса, комплексный подход к реформам, последовательная поддержка потенциала и техническая помощь. Поддержка реформ и их институционализация также требуют, чтобы стимулы на уровне органов местного управления согласовывались с целями реформы. Опыт нескольких стран показывает, что в качестве одного из возможных вариантов создания этих стимулов органы власти более высокого уровня или доноры могли бы заложить их в саму конструк-

цию межправительственных систем бюджетных трансфертов, основанных на результативности эффективности деятельности³⁷.

Заимствование

107. Ряд элементов может способствовать успешной разработке осуществлению и мониторингу политики в приоритетных областях, которые были определены в сфере заимствования. Главная цель деятельности в этой области должна состоять в том, чтобы расширить устойчивые рынки муниципальных долговых обязательств в странах, где основные условия позволяют надлежащим образом распределять и оценивать риски. Такие усилия наиболее разумно направлять на развитие муниципальных рынков. Недавние исследования, проведенные на этих рынках, свидетельствуют о том, что главные препятствия для увеличения инвестиций частного сектора в муниципальные долговые обязательства не связаны с предложением: финансовые рынки, даже в таких странах, как Вьетнам, зачастую вполне ликвидны и располагают значительным объемом финансовых средств, ищущих себе применение в качестве средне- и долгосрочных инвестиционных вложений. Главная проблема заключается в том, что с учетом изъянов в определенных факторах, выявленных ранее в настоящем документе, многие муниципальные органы власти не выглядят как заемщики с реальными гарантиями³⁸.

108. Для укрепления муниципальной заемной деятельности центральные органы власти, как правило, уделяют основное внимание мерам, связанным с предложением. В большинстве случаев это включает создание муниципальных посреднических организаций под государственные ценные бумаги и под государственным управлением, или фондов муниципального развития. В последние два десятилетия было создано много таких структур, и еще несколько находятся на стадии создания, в том числе во Вьетнаме и Индонезии. Независимые обзоры опыта работы таких структур проводились редко, но в тех случаях, когда они проводились, результаты явно неоднозначны³⁹. Центральные

³⁷ В таких странах, как Объединенная Республика Танзания, Эфиопия и Шри-Ланка, были внедрены программы бюджетных трансфертов, которые обязывают местные органы власти соблюдать базовые требования в отношении финансового управления (например, наличие плана/бюджета на основе широкого участия, обязательность вынесения независимыми внешними ревизорами заключения по финансовым ведомостям муниципалитета и размещение планов закупок на веб-сайте муниципалитета) в качестве предварительного условия для получения бюджетных трансфертов или для получения от доноров финансовой поддержки для реализации инвестиционных проектов. Эти требования могут выступать в качестве стимулов для повышения качества и эффективности муниципального финансового управления.

³⁸ Пример Южной Африки дает основания для надежды; он свидетельствует о том, что приложение серьезных усилий с целью напрямую устранить эти ограничения, не создавая риска морального характера, может принести свои плоды. По мере того как будут устраняться недостатки, предложение будет реагировать постепенным увеличением финансовых потоков в этот сектор.

³⁹ Обзор более 25 фондов муниципального развития в развивающихся странах выявил следующее: «Тем не менее, к сожалению, лишь в немногих развивающихся странах фонды муниципального развития либо превратились в ориентированных на рынок поставщиков кредитов, способных мобилизовать сбережения частного сектора, либо способствовали выходу частного сектора на рынок муниципального кредита. Большинство из них остались особыми и изолированными каналами для финансирования со стороны международных доноров или государства. Полугосударственные учреждения, опирающиеся только на

органы власти не в состоянии выносить обоснованные кредитные решения и не обеспечивают соблюдения практики, принятой в отношении выдачи коммерческих кредитов для административно-территориальных органов власти. Фонды муниципального развития часто страдают от хронических трудностей в плане финансирования и устойчивости, как правило, связанных с крупными портфелями плохих кредитов. Даже в тех случаях, когда таких проблем удается избежать (в качестве позитивных примеров часто приводятся FINDETER в Колумбии и Фонд городского развития штата Тамилнад), могут отмечаться проблематичные системные последствия. Так, например, пользуясь преимуществами дешевого или бесплатного предоставляемого государством капитала, такие структуры применяют методы кредитования, которые, как правило, вытесняют частный капитал, вместо того, чтобы привлекать его в соответствующий сектор.

109. Хотя своя роль может быть и у тщательно продуманных мероприятий в сфере предложения, направленных на облегчение прямого доступа муниципальных органов власти на рынки капитала, само собой разумеется, что усилия, направленные на расширение притока частных кредитов в муниципальный сектор, не создавая при этом моральных издержек, должны быть нацелены на устранение основных ограничений в области спроса и нормативных положений, которые препятствуют этим потокам. Такие усилия потребуют принятия мер на трех уровнях: уровне разработки политики, способствующей реформам; уровне наращивания потенциала; и уровне институциональных мер. Как центральные, так и местные органы власти должны принимать участие в этих усилиях, хотя и с различными ролями и различными способами.

110. Препятствия на пути к расширению масштабов муниципального заимствования возникают в основном из четырех источников: слабость внутригосударственной бюджетно-налоговой базы и ограниченность или непредсказуемость муниципальных поступлений; неэффективное муниципальное финансовое управление, в том числе непрозрачные системы бухгалтерского учета и недостаток финансовых данных; недостаточно крупные рынки капитала, а также недостаточно развитая нормативно-правовая база для осуществления муниципальных займов. Большинство реформ политики в этой области будут разрабатываться национальными органами власти или, в некоторых странах с федеративным устройством — органами власти штатов/провинций. Следует на систематической основе добиваться улучшения положения дел с точки зрения политики во всех первых трех областях; они важны как сами по себе, так и потому, что, в сочетании с другими факторами, они будут укреплять доступ муниципальных органов власти к кредитам. Что касается четвертой области, то, за некоторыми заметными исключениями (например, Южная Африка и Венгрия), большинство стран с развивающимся рынком имеют неадекватную или же плохо проработанную нормативную базу для осуществления муниципальных заимствований.

средства государственного сектора, не могут финансировать весь обширный спектр городских инвестиционных потребностей, которые были выявлены. Кроме того, их деятельность противоречит политической тенденции либерализации финансовых рынков. Фактически они подменяют государственные субсидии государственными займами. Это создает нагрузку на бюджет государственного сектора, но в целом не меняет процесс мобилизации и распределения капитала». (George Peterson, *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, 1996).

111. Для достижения реального прогресса в этой области потребуются конкретные, целенаправленные усилия на уровне политики. На глобальном уровне можно выделить три основных подхода к регулированию и контролю муниципального заимствования, которые важны для разработки политики: а) «системы на основе рынка» предусматривают административный надзор в рамках широкой правовой базы. Решения в отношении муниципальных займов принимают заемщики и кредиторы при наличии определенного уровня административного надзора, но без необходимости разрешений на более высоком уровне, касающихся конкретных сделок; б) «системы на основе правил» включают более жестко очерченный набор параметров, изложенных в развернутом перечне правил постоянного характера. Может требоваться утверждение конкретных сделок на более высоком уровне власти, но во многих случаях это ограничивается соблюдением самих правил, а не касается существа сделки или инвестиции, которая финансируется⁴⁰. Эти правила обычно касаются таких вопросов, как предельные суммы заимствования средств, цели и области применения задолженности, а также ограничения, связанные с рисками для заемщика; в) «системы на основе прямого контроля» с упором на разовое утверждение конкретных муниципальных сделок органами более высокого уровня, имеющими обширные дискреционные полномочия в отношении процесса утверждения⁴¹.

112. В большинстве стран, где разрешены муниципальные займы, используется определенное сочетание подходов, одному из которых отдается предпочтение, как описано далее в материалах примера 10 приложения. В последние годы наблюдается тенденция к созданию либо систем на основе рынка, либо систем на основе правил, поскольку системы на основе прямого контроля, как правило, могут носить непредсказуемый и произвольный характер и не способствуют значительному расширению муниципального рынка. Выбор политики будет опираться на ряд факторов, в том числе на преобладающие конституционные, институциональные и рыночные реалии, и вряд ли возможно разработать подходящую для любой страны систему без должного учета таких реалий. Однако можно предположить, что в тех случаях, когда такая система пока не разработана, или в тех случаях, когда меры регулирования страдают очевидными недостатками, следует приложить согласованные политические и законодательные усилия для разработки, реформирования и укрепления нормативно-правовой базы, опираясь на обширный международный опыт в этой области. Хотя основная ответственность лежит на органах власти страны или штата, международные организации могут внести ценный вклад посредством

⁴⁰ Исключения — Словения и Латвия, например, где национальные комиссии принимают решения в отношении технических преимуществ, а также финансовой осуществимости проектов по муниципальному кредитованию, на основе, разумеется, опубликованных и введенных в действие правил.

⁴¹ Этот механизм в общих чертах основан на работе Терезы Тер-Минасян и других авторов о займах на административно-территориальном уровне в целом (см., например, ее документ МВФ по анализу политики 96/4, “Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences” at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596b.pdf>). Следует отметить, что этот механизм был приспособлен для использования специально в сфере муниципальных займов. Это имеет материальные последствия для этого механизма и, в частности, для определения категории стран с его точки зрения.

оказания технической помощи и поддержки, как это описано в разделе выше, посвященном ключевым субъектам.

113. Кроме того, для деятельности в сфере заимствования важны развитие систем и наращивание потенциала. Как и в отношении реформы политики, наращивание потенциала в целях поощрения доступа муниципальных органов власти к кредитам имеет ряд ключевых аспектов, не имеющих конкретного отношения к кредитам. Например, внедрение комплексных систем финансового управления и введение международных стандартов учета на муниципальном уровне будет способствовать заинтересованности инвесторов в возможности предоставления муниципальных кредитов. Такие системы должны быть созданы как в силу присущих им достоинств, так и ввиду их влияния на расширение доступа муниципальных органов к кредитам. Помимо этого, необходимы меры по созданию систем и развитию потенциала, нацеленные конкретно на расширение доступа муниципальных органов к кредитам⁴². Подобные меры требуются практически для всех стран с развивающимся рынком, хотя, естественно, их конкретные потребности значительно отличаются друг от друга. Для обеспечения полного спектра необходимых инициатив по созданию систем и развитию потенциала в каждой стране нужно будет мобилизовать ряд структур — национальные органы власти и органы власти штатов/провинций, сами муниципальные органы власти, международные учреждения и организации, оказывающие техническую поддержку.

114. Наконец, национальные органы власти, учреждения-доноры и другие технические и консультативные группы могут рассматривать целый ряд институциональных инициатив, способных ускорить процесс поступательного расширения муниципальных рынков задолженности. Указываются риски и трудности, связанные с этими инициативами. Вместе с тем разумные, тщательно взвешенные меры могут помочь расширить рынок задолженности, избегая при этом самых серьезных из этих рисков. Такие меры могли бы включать создание муниципальных посреднических структур по предоставлению займов путем сочетания групп частного сектора и доноров за пределами государства, с тем чтобы избежать трудностей, которые, как правило, связаны с капитализированными посредническими структурами государства⁴³. Кроме того, создание механизмов повышения кредитного качества может смягчить обеспокоенность

⁴² Эти инициативы могут включать меры по стимулированию развития вторичных рынков, где ценные бумаги после их первоначального выпуска могут быть объектом купли-продажи среди инвесторов; меры, содействующие оказанию консультативных услуг муниципальным органам власти для подготовки проектов и кредитных сделок (например, подразделению по муниципальным инвестициям в инфраструктуру); меры по просвещению муниципальных органов о характере и динамике кредитного финансирования и по оказанию им помощи в разработке планов достижения кредитоспособности (например, «академии кредитоспособности», организованные Всемирным банком); меры по оказанию содействия муниципальным органам власти в том, чтобы они брали на себя дополнительные административные функции, которые будут им необходимы после того, как они начнут брать займы или расширять свою заемную деятельность (например, управление задолженностью).

⁴³ “INCA” в Южной Африке, которая успешно функционировала в качестве структуры подобного рода в 1990-х и 2000-х годах. Один из видов таких посреднических структур — учреждения, финансирующие местные органы власти, все более распространенные в Европе, которые объединяют потребности местных органов власти в займах и выпускают облигации на рынках капитала, а доходы от продажи этих облигаций поступают местным органам власти в виде последующих кредитов.

инвесторов по поводу кредитного качества муниципалитетов на формирующихся рынках, где роль муниципального сектора еще не вполне понятна и предполагаемый риск считается более высоким, чем он есть на самом деле. Такие меры могут включать, например, ограниченные гарантии и ограниченные резервные фонды для «первого убытка», размещенные на целевых депозитных счетах, на которые инвесторы могут наложить арест в случае неисполнения обязательств⁴⁴.

Изменение климата

115. Целый ряд элементов может способствовать успешной разработке политики, осуществлению и мониторингу в приоритетных областях в сфере изменения климата. Города — лидеры и новаторы, но и они реагируют на политические и финансовые стимулы, создаваемые национальными органами власти. Кроме того, банки развития, международные руководящие органы и неправительственные организации должны сотрудничать с национальными органами власти в целях создания финансовых стимулов и политики для поощрения городов к инвестированию в инфраструктуру с низким уровнем выбросов и устойчивостью к изменению климата.

116. Национальные органы власти могут начать с использования субсидий, встречных фондов, налоговых трансфертов и льготных кредитных ставок для поддержки инвестиций, а затем использовать нормативные полномочия, чтобы побудить города создавать механизмы и рынки с оценкой внешних факторов. Эти стратегии могли бы способствовать улучшению скорректированной с учетом риска отдачи от инфраструктуры с низким уровнем выбросов и устойчивой к изменению климата, а также изменению в порядке финансовых расчетов в городах. Чтобы воплотить в жизнь эту рекомендацию, потребуется финансирование со стороны доноров для поддержки этих усилий в течение ряда лет. Для максимального повышения рентабельности инвестиций в деятельность по обеспечению устойчивости перед лицом изменения климата следует поощрять такие меры на городском уровне, благодаря которым появляются сопутствующие блага, такие как смягчение последствий эффекта «теплого острова», естественное охлаждение и обогрев, двойное использование зон для отдыха и снижение уровня шума и загрязнения воздуха.

117. Кроме того, следует создать основы для стоимостной оценки связанных с климатом внешних факторов. Существует два вида таких внешних факторов: а) оказывающие в основном местное воздействие, такие как заторы, смог и сток ливневых вод; и б) оказывающие рассеянное глобальное воздействие, такие как выброс углерода. Зачастую легче заручиться поддержкой в деле тарификации местных климатических внешних факторов, поскольку на местном уровне их воздействие ощущается сильнее. Уже существует целый ряд схем для того, чтобы помочь органам власти установить тарифы на местные и глобальные внешние факторы, связанные с климатом, для поощрения более эффективных рынков. По состоянию на сентябрь 2015 года 39 стран и 23 города,

⁴⁴ Примеры таких инициатив, имевших определенный успех, варьируются — от конкретных бонусов, от доноров на индивидуальной основе в поддержку «прорывных» сделок (например, предоставление организацией ЮСАИД гарантии под облигации Дакара, которые еще не вступили в силу по причине еще не урегулированных вопросов с Министерством финансов Сенегала), до учреждений, которые сосредоточены исключительно на повышении кредитного рейтинга (например, “CGIF” на Филиппинах).

штата и провинции использовали инструменты тарификации выбросов углекислого газа, главным образом в форме налогов на выбросы углерода или систем торговли квотами на выбросы. Какая система работает наиболее эффективно — зависит от местных условий. Например, системы торговли квотами, как правило, работают лучше в тех местах, где для различных субъектов существует значительная разница в стоимости соблюдения нормативных стандартов. В таких местах субъекты, больше всего тратящие на соблюдение правил, готовы платить за нормативные льготы от тех, кому соблюдение этих стандартов обходится дешевле⁴⁵. Кроме того, города могут получать поддержку в деле реструктуризации своих бюджетов, чтобы точно оценивать и понимать позитивные и негативные внешние факторы и соответствующим образом распределять связанные с ними денежные средства.

118. Следует предоставлять надлежащую поддержку структурам по подготовке проектов, которые оказывают значительную помощь в создании прибыльных проектов с низким уровнем выбросов и устойчивостью к изменению климата. Чтобы привлекать инвестиции, проекты должны отвечать требованиям практической осуществимости и основываться на надежных бизнес-моделях. Поддерживая проекты по развитию инфраструктуры на ранних стадиях разработки в отношении таких аспектов, как осуществимость, проектирование и структура проекта, структуры по подготовке проектов помогают устранить одно из основных препятствий для финансирования развития инфраструктуры: нехватку прибыльных проектов. Структуры по подготовке проектов и финансирующие их партнеры могут поддерживать инфраструктуру с низким уровнем выбросов и устойчивую к изменению климата несколькими способами: путем изменения критериев отбора проектов в пользу проектов по развитию инфраструктуры с низким уровнем выбросов, устойчивой к изменению климата; путем проведения оценок изменения климата и вынесения рекомендаций по проектированию в целях улучшения аспекта экологической устойчивости традиционных проектов в области инфраструктуры, а также путем создания технического и финансового потенциала для консультирования по вопросам инфраструктуры, включающей в себя технологии с низким уровнем выбросов и устойчивые к изменению климата.

119. Местные финансовые учреждения играют важную роль в финансировании мер, связанных с изменением климата, и должны принимать более активное участие. В краткосрочном плане многосторонние банки развития и другие доноры могли бы активизировать свои усилия по выявлению местных финансовых посредников, а в среднесрочном плане можно провести ряд реформ в поддержку этих учреждений, например усовершенствовать нормативную базу. Сотрудничая с тщательно отобранными посредниками, доноры могут иметь возможность увеличивать финансирование проектов, одновременно принимая меры для укрепления потенциала городских органов власти. Посредники могли бы делиться своими знаниями и опытом с соседними учреждениями в рамках

⁴⁵ Например, в городе Токио началась реализация успешной программы установления ограничений и торговли квотами на выбросы, которая позволяет компаниям приобретать квоты на загрязнение у фирм, добровольно сокращающих объемы своих выбросов. На четвертый год работы этой системы общий объем выбросов сократился на 23 процента по сравнению с объемом за исходный год. Долгосрочная цель Токио состоит в том, чтобы к 2020 году сократить объем выбросов углерода на 25 процентов по сравнению с уровнем 2000 года.

форумов и практикумов, создавая новый контингент кандидатов на получение капитала на льготных условиях для местных проектов, связанных с инфраструктурой с низким уровнем выбросов и устойчивой к изменению климата. Ряд основополагающих реформ могли бы способствовать усилению роли местных финансовых учреждений, например совершенствование рынков капитала и нормативно-правовой базы. Местные финансовые учреждения могут получать выгоды от увеличения объема бюджетных ресурсов местных органов управления и их доступа к кредитам. Развитие потенциала в рамках самих учреждений может улучшить понимание финансирования в сфере муниципальных мер и борьбы с изменением климата. Кроме того, муниципальные органы власти выиграли бы от создания потенциала в областях составления бюджета, финансового управления и подотчетности.

120. Наконец, необходима поддержка для лаборатории или сети лабораторий по выявлению и экспериментальному внедрению новых моделей финансирования. Для решения дополнительных задач, с которыми сталкиваются города в ходе поиска проектов в области инфраструктуры с низким уровнем выбросов и устойчивой к изменению климата, им необходимы новаторские формы финансирования. Такие инновации могут включать в себя создание новых инструментов или моделей финансирования, адаптацию существующих инструментов или моделей для создания инфраструктуры с низким уровнем выбросов и устойчивой к изменению климата, или расширение доступа к существующим инструментам, моделям и рынкам. Отдельная лаборатория или несколько объединенных в сеть лабораторий по финансированию городских мер по борьбе с изменением климата могут выступать в качестве центральной платформы этих усилий в области развития. Такой центр может использовать капитал, полученный от благотворительных организаций, банков развития и на льготных условиях, в целях выявления, экспериментального внедрения и оценки инструментов, моделей и механизмов финансирования городской инфраструктуры. Такая новая лаборатория или сеть лабораторий должны выявлять и распространять информацию о методах финансирования, которые могут стимулировать широкомасштабные инвестиции в городскую инфраструктуру с низким уровнем выбросов и устойчивую к изменению климата, таких как «зеленые» облигации, долгосрочные валютные своп-операции и гарантии в отношении рисков. Кроме того, такая лаборатория могла бы опираться на существующие инициативы и уделять основное внимание апробированию проверенных моделей и механизмов финансирования в новых рыночных условиях или секторах. Одну или несколько лабораторий могут создать учреждения, обладающие опытом в области городского развития и инвестиций в инфраструктуру, а также доступом к льготному финансированию.

Государственно-частное партнерство

121. Национальным органам власти следует поощрять разработку, осуществление и мониторинг политики, поощряющей ключевые компоненты, которые позволят государственно-частному партнерству преуспеть в нескольких аспектах. Прежде всего важно принять на местах принцип «пользователь платит» для государственных услуг в области инфраструктуры, в тех случаях, когда это возможно и уместно. Это потребует создания таких механизмов, как системы учета водопользования или доступ и системы сбора оплаты для платных дорог. В отсутствие устоявшейся культуры оплаты пользователями услуг, предоставляемых государственной инфраструктурой, будет трудно и даже невозможно

получить поступления, необходимые для поддержки успешного государственно-частного партнерства.

122. Кроме того, национальным органам власти следует разработать законы или постановления по вопросам государственно-частного партнерства, которые обеспечили бы ясность политики правительства в его отношении. Эта политическая рамочная основа может установить правила, регулирующие создание государственно-частных партнерств, и нормы, регулирующие текущую деятельность и поддержание работы таких партнерств. Например, в рамках этой рамочной основы должны рассматриваться вопросы материально-технического характера, которые оказывают косвенное влияние на базовую осуществимость государственно-частного партнерства (например, правила, позволяющие структуре по водоснабжению устанавливать тарифы на использование воды, но дающие органам управления более высокого уровня полномочия на утверждение или изменение этих ставок). Помимо этого, такие рамки могут включать политику для конкретных отраслей и правила предоставления государственных средств для устранения пробелов в области финансовой жизнеспособности там, где это уместно. Такие основы национальной политики должны подкрепляться инструкциями по планированию и справочниками по вопросам формирования государственно-частных партнерств и должны включать типовые контракты для таких партнерств. Национальные органы власти могли бы создать центральное подразделение и/или секторальные узлы по вопросам государственно-частного партнерства для консультирования и оказания помощи муниципалитетам в деле отбора, подготовки, оценки и проведения переговоров в отношении проектов в рамках таких партнерств в целях расчета реальной стоимости капитала для такого партнерства по сравнению с муниципальным заимствованием и обеспечивать систематическую профессиональную подготовку и создание потенциала для муниципальных органов власти.

VI. Заключение

123. Большинство людей разделяют мнение о том, что города в развитых и развивающихся странах — ключевые факторы экономического и социального развития для миллиардов граждан. Использование их потенциала и обеспечение их надежного будущего — задача первостепенной важности. Для этого требуется признать, что надежные налогово-бюджетные системы и вспомогательные управленческие рамки имеют решающее значение для обеспечения тесной взаимосвязи стратегических государственных инвестиций и стратегических механизмов финансирования. Национальные органы власти играют в этом ключевую роль, которая еще более важна в развивающихся странах, где разрыв между наличием финансовых ресурсов и муниципальными расходами стремительно увеличивается в результате роста численности городского населения и растущего спроса на государственные услуги.

124. На основе этого понимания настоящий документ объединяет бытующие представления и выкладки научных трудов с практикой и опытом глобальных экспертов и специалистов-практиков в целях выявления пробелов, вариантов политики и проблем в области потенциала, имеющих отношение к решению этой проблемы. Этот документ направлен на формирование общего понимания принципов, финансовых инструментов и процессов, которые необходимы для увеличения поступлений на местном уровне и улучшения финансового клима-

та городов. Крайне необходимо определить ключевые элементы, которые должны внедрить национальные органы власти в интересах стимулирования и расширения возможностей местных органов власти по эффективному планированию и финансированию будущего городов с целью выровнять рост численности населения в городах таким образом, чтобы достичь сформулированных Организацией Объединенных Наций целей в области устойчивого развития. Города не могут успешно развиваться без эффективных финансовых стратегий, и с этой целью мы завершаем данный документ двумя последними главными идеями, которые имеют решающее значение для этого диалога.

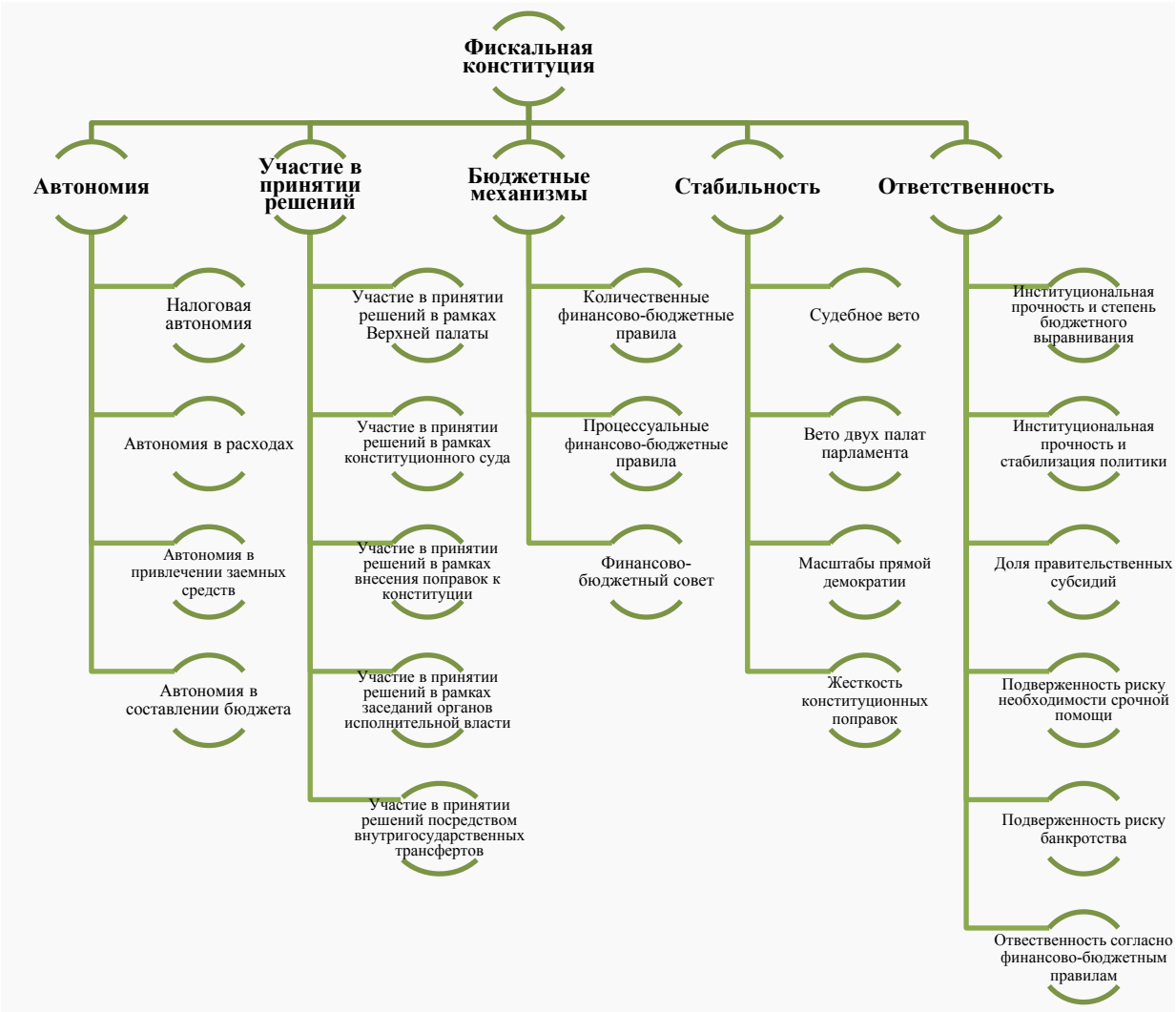
125. Во-первых, для создания жизнеспособного, надежного и ответственного финансового будущего требуется, чтобы национальные органы власти давали возможность местным органам власти иметь доступ к значительным источникам налоговых поступлений и поступлений, не связанных с налогами (например, сборов и платежей). Достаточные и разнообразные поступления — ключевые факторы для способности муниципальных органов власти предоставлять услуги своим клиентам. Кроме того, крайне важно, чтобы собственные источники доходов дополнялись внутригосударственными трансфертами, восполняющими пробелы между потребностями в плане расходов и бюджетными возможностями в городах. Это — в сочетании с благоприятными рамками, позволяющими мобилизовать такие инструменты получения дохода, как займы, государственно-частные партнерства и получение дохода от прироста земельной стоимости в целях поддержки инвестиций в инфраструктуру — имеет исключительно важное значение для бюджетно-финансового здоровья. В совокупности эти варианты финансирования должны быть закреплены в законодательстве, политике и практике.

126. Во-вторых, создание основ для такого финансового будущего, которое обеспечит достижение целей Новой программы развития городов, требует совместной приверженности, политической воли и потенциала для исполнения и проведения реформ на различных уровнях власти — национальном, региональном и местном — в этих стратегических областях. Стратегии, изложенные в настоящем документе, невозможно реализовать в вакууме. Они формируются под влиянием политической динамики, ограничений в плане людских ресурсов и особенностей государственного управления каждой страны, а также других местных и национальных факторов. Вместе с тем консенсус на национальном уровне в отношении важности этих факторов повысит вероятность того, что эти принципы станут неотъемлемой и конструктивной частью региональной и местной политики и практики. Таким образом, для создания прочной финансовой системы требуется рамочная основа межправительственных отношений и сотрудничества. Эта основа должна функционировать на фундаменте общего понимания важности этих принципов в сочетании с готовностью руководителей включить эти принципы в политику (с помощью реформы) и осуществлять надлежащие инвестиции в целях наращивания потенциала должностных лиц в области осуществления в соответствии с этими принципами.

Приложение

Примеры

Пример 1
Элементы фискальной конституции



Источник: Организация экономического сотрудничества и развития.

Пример 2

Интерактивная таблица данных о политике: муниципальное финансовое законодательство

Thematic Area

Select All

Accounting

Audit

Budget

Financial Management

Financial Procedures

Fiscal Responsibility

Fiscal Transparency

Land Value Capture

Participatory Budgeting

Planning

Public Finance

Public Private Partnerships

Transparency

Country

Select All

Afghanistan

Albania

Argentina

Armenia

Australia

Azerbaijan

Bahrain

Bosnia

Bosnia-Herzegovina

Brazil

Bulgaria

Canada

Colombia

Croatia

Cyprus

Czech Republic

Democratic Republic of Congo

Finland



Tuscany Law no. 69/2007 Law	Italy Country	Participatory Budgeting Thematic Area	Tuscany State (if any)
2009 Transportation Reform Legislat... Law	United States Country	Public Finance Thematic Area	Massachusetts State (if any)
9 L.R.P.A. Section 2001 to 2021 Law	United States Country	Public Private Partnerships Thematic Area	Puerto Rico State (if any)
Act No. 320/2001 Collection (2001) Law	Czech Republic Country	Budget Thematic Area	N/A State (if any)
Act of 26 November 1998 on Public... Law	Poland Country	Budget Thematic Area	N/A State (if any)

Примечание: с таблицей также можно ознакомиться по адресу <https://goo.gl/Dw6grF>.

Пример 3**Бахрейн**

Бахрейн — островное государство с ограниченными земельными ресурсами. Для эффективного использования земли Бахрейн разработал системы выдачи разрешений на строительство в целях систематической увязки планирования инфраструктуры с финансовым планированием.

Недавно в Бахрейне для всех структур, частных и государственных, стало обязательным подавать заявки на получение разрешения на строительство до начала осуществления любого проекта. Эта мера распространяется и на местные органы власти, известные как муниципалитеты. Заявка на получение разрешения на строительство представляет собой форму, включающую общее описание проекта и предварительные данные, планы и доклады по проекту. После подачи заявка вместе с любыми вспомогательными документами распространяется в электронной форме среди всех государственных заинтересованных сторон, занимающихся вопросами инфраструктуры, и им предлагается предоставить отзывы. Это позволяет всем учреждениям оценить каждый проект по отдельности и подтвердить, согласуется ли он с национальным правительственным планом развития в их конкретной области. Все учреждения обязаны рассмотреть заявку на получение разрешения на строительство и предоставить свои замечания в отношении осуществимости представленного проекта в области своей компетенции. Ответы государственных учреждений, занимающихся вопросами инфраструктуры, доступны заявителю сразу же после их представления через онлайн-платформу. Кроме того, ответы каждого учреждения доступны всем другим государственным заинтересованным сторонам, занимающимся вопросами инфраструктуры, через ту же платформу, благодаря которой все они могут ознакомиться с ответами друг друга и тем самым повысить уровень своей осведомленности.

Муниципальные проекты проходят такую же процедуру получения разрешений на строительство. Данная процедура представляет собой коммуникационный механизм, обеспечивающий постоянную коммуникацию между местными органами власти и национальными структурами, оказывающими услуги в области инфраструктуры, по вопросам, касающимся реализации идей, будущих планов и их осуществимости. Такая система выдачи разрешений на строительство приводит к тому, что все проекты, переходящие на стадию разработки, считаются осуществляемыми всеми государственными заинтересованными сторонами, занимающимися вопросами инфраструктуры, и благодаря этому шансы успешной реализации любого начатого проекта существенно повышаются.

Пример 4

Финансово-бюджетной децентрализация: сравнение показателей за 2000-е годы на международном уровне

Регион	Расходы по линии поднациональных органов управления		Налоги по линии поднациональных органов управления	
	Процент от общих государственных расходов	Процент от ВВП	Процент от общего объема налогов	Процент от ВВП
Развивающиеся страны	18,8 (16)	5,1 (20)	11,4 (16)	2,3 (20)
Промышленно развитые страны	27,8 (26)	13,9 (26)	22,7 (24)	6,4 (25)

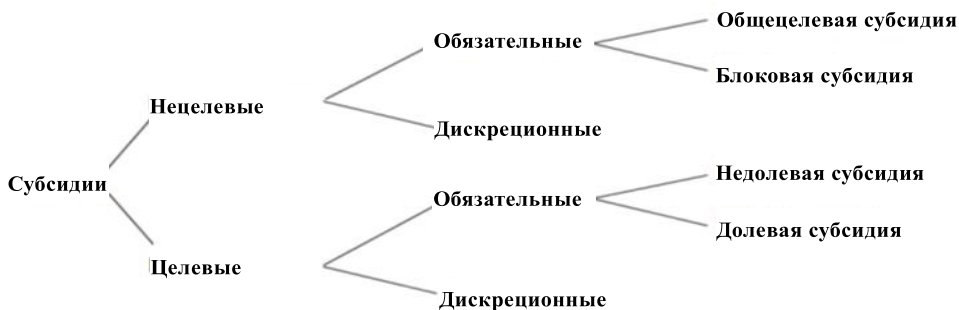
Источники: Bahl, Linn, and Wetzel (2013); МВФ (различные годы).

Примечание: указанные данные представляют собой невзвешенные средние показатели за 2000-е годы. В скобках указано число стран, включенных в сопоставление.

Пример 5

Бюджетные трансферты: типология субсидий

Существует множество видов внутригосударственных субсидий. На диаграмме и в тексте ниже представлен простой способ их категоризации.



Целевые субсидии. Целевые субсидии — это субсидии, которые предоставляются при условии, что они могут использоваться только для какой-либо конкретной цели.

Нечелые субсидии. Получающий нецелевые субсидии поднациональный орган управления может расходовать их как свои собственные (нечелые) налоговые поступления.

Обязательные субсидии. Обязательные субсидии (выплаты) являются нормативно-правовыми обязательствами правительства, предоставляющего субсидию. В этом случае и размер субсидии, и условия ее предоставления должны быть установлены в статуте или постановлении правительства, и оба эти условия должны быть необходимыми и достаточными.

Дискреционные субсидии. Дискреционные субсидии и условия, по которым они представляются, не определяются нормами, и решение об их предоставлении принимается по своему усмотрению в каждом конкретном случае. Дискреционные субсидии часто носят временный характер и включают, к примеру, субсидии на осуществление конкретных инфраструктурных проектов или на оказание срочной помощи пострадавшему району.

Долевые субсидии. Долевые субсидии выделяются в дополнение к средствам, выделяемым поднациональным органам управления. Долевые субсидии зависят от нормативных или фактических расходов на услуги, на которые выделяются субсидии, или от местных налоговых поступлений, связанных с такими услугами.

Недолевые субсидии. Недолевые субсидии — это субсидии, напрямую не связанные с какими бы то ни было средствами, выделяемыми поднациональным органам управления.

Текущие субсидии. Текущие субсидии — это субсидии, предназначенные для покрытия текущих или капитальных расходов.

Капитальные субсидии. Капитальные субсидии — это субсидии, предназначенные только для покрытия капитальных расходов.

Пример 6

Бюджетные трансферты: доля субсидий в общем объеме муниципальных поступлений по странам/регионам

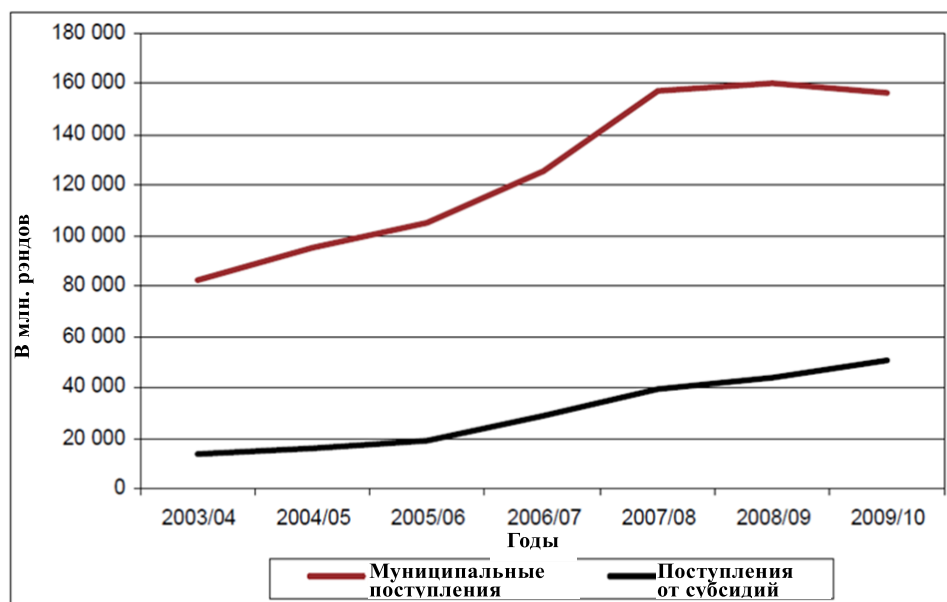
Категория/регион	Страна	Год получения данных	Доля бюджетных трансфертов в общем объеме муниципальных поступлений	Доля бюджетных трансфертов в объеме ВВП
ОЭСР	Франция	2011	29	3,3
	Германия	2011	35	2,7
	Япония	2011	46	7,5
	Соединенное Королевство	2011	70	8,7
Латинская Америка и Карибский бассейн	Аргентина	2013	48	0,7
	Бразилия	2011	67	4,9
	Чили	2011	42	1,2
	Колумбия	2011	51	3,2
Развивающиеся страны Азии	Казахстан	2011	61	5,9
	Индонезия	2010	85	4,5
	Монголия	2011	8	0,3
	Таиланд	2011	60	2,4

Категория/регион	Страна	Год получения данных	Доля бюджетных трансфертов в общем объеме муниципальных поступлений	Доля бюджетных трансфертов в объеме ВВП
Африка	Кот-д'Ивуар	2012	79	0,4
	Гана	2012	80	0,7
	Кения	2013	88	0,3
	Малави	2013	75	0,9
	Нигерия	2013	98	2,2
	Южная Африка	2011	30	2,3
	Уганда	2011	93	3,3

Источники: Argentina Urban Diagnostic Report (Draft, World Bank, 2016); Côte d'Ivoire Urbanization Review (World Bank, 2015); Ghana Urbanization Review (World Bank, 2015); Government Finance Statistics Yearbook (IMF, 2012); Indonesia Local Government and Decentralization Project Appraisal Document (World Bank, 2010); Malawi Urban Development Report (World Bank, 2015); Nigeria Urbanization Review (World Bank, 2016); Uganda Inclusive Growth Policy Note (World Bank, 2015).

Пример 7

Бюджетные трансферты: увеличение объема муниципальных трансфертов в Южной Африке



Источник: база данных о местных органах управления Национального казначейства.

Пример 8
Типология собственных источников поступлений

<i>Местные источники поступлений</i>	<i>Положительные стороны</i>	<i>Недостатки</i>	<i>Примечания</i>	<i>Конкретные примеры</i>
Сборы и плата, взимаемые с пользователей	Легко осуществить с политической и административной точек зрения, полезны для воздействия на поведение населения и поощрения эффективного использования услуги	Требуется формирования культуры «пользователь платит» и создания административных систем для оценки и контроля за использованием государственными услугами	Рекомендовано использовать вместе с другими различными собственными источниками доходов, в том числе доходов с земли и имущества	Помимо традиционных областей применения, таких как плата за воду, в городах Аргентины был введен «имущественный сбор» в привязке к стоимости земли для обхода ограничений, касающихся имущественных налогов. Во многих городах была введена плата за автотранспортные средства
Имущественный налог	Носит справедливый и надежный характер, эффективно обеспечивает увязку налогового бремени и отдачи от расходов и имеет ограниченное воздействие на рыночную конъюнктуру	Требуется создания относительно сложных систем оценки и отчетности для своего осуществления и сбора налогов, а также политической воли для введения	Легко адаптировать в целях сокращения бремени для бедных семей. Как правило, считается наиболее целесообразным местным налогом	В городах Соединенных Штатов имущественный налог используется в качестве залогового обеспечения для привлечения капитальных инвестиций, а также для управления школьной системой и обеспечения общих поступлений
Инструменты финансирования, в основе которых лежит стоимость земли	Источник капитала, в основе которого лежит стоимость земли, для поддержания инвестиций и прямого пространственного роста	Стимулирует однообразные вливания капитала, но не может использоваться в качестве устойчивого источника поступлений	Суть концепции «получения дохода от прироста стоимости» заключается в получении в общественных интересах дохода от прироста стоимости земли благодаря государственным инвестициям	Бразилия использует сертификаты на дополнительную застройку для финансирования инвестиций в развитие инфраструктуры
Потребительский налог	Осуществимо с политической и административной точек зрения, учитывает экономический рост	Носит регрессивный и неустойчивый характер, требуется проявлять осторожность в целях предотвращения увеличения числа «мелких налогов»	Рекомендуется применять в сочетании с более устойчивыми источниками дохода — доходами от земли или сборов	Налоги на розничные продажи и налоги на добавленную стоимость составляют значительную часть местных поступлений. В Испании на них приходится почти половина местных поступлений

Источник: World Bank Municipal Finance Handbook, 2014.

Пример 9

Собственные источники поступлений: внедрение концепции прироста стоимости

Внедрение инструментов получения дохода от прироста стоимости предполагает применение комплексного подхода, который включает просвещение сотрудников директивных органов по вопросам, касающимся правовых и экономических основ получения дохода от прироста стоимости, расширение возможностей местных государственных служащих для расчета и монетизации дохода от прироста стоимости земли, а также просвещение неправительственных заинтересованных сторон по вопросам, касающимся стратегий рационального землепользования и развития городов. Получению дохода от прироста стоимости с большей вероятностью будет способствовать внедрение механизмов обеспечения прироста стоимости земли в том случае, когда заинтересованные стороны понимают, что прирост стоимости способствует лучшему функционированию земельных рынков и снижает стимулы для спекуляции землей.

Существуют многочисленные примеры успешного использования данной концепции в Латинской Америке, однако для обеспечения ее более широкого и эффективного применения по-прежнему необходимо решить ряд текущих проблем и вопросов. Во-первых, в теории связанные с приростом стоимости сборы не касаются землепользования и должны взиматься исключительно с землевладельцев, но на практике успешное осуществление требует управленческих навыков для учета многих сложных факторов и работы с различными заинтересованными сторонами. Кроме того, для применения указанной концепции требуется надлежащее понимание обстановки на земельном рынке, всеобъемлющие системы мониторинга собственности, постоянный диалог между финансово-бюджетными структурами, структурами, занимающимися вопросами планирования, и судебными органами, а также политическая решимость руководителей местных органов власти и специалистов по планированию. Кроме того, концепция прироста стоимости земли применяется более успешно в тех случаях, когда застройщики и другие заинтересованные стороны считают, что использование такой стратегии принесет больше выгод по сравнению с обычным ведением дел. И наконец, механизмы получения доходов от прироста стоимости имеют больше шансов на успех в тех случаях, когда используются для решения признанных на местном уровне проблем.

Если говорить более конкретно, то в основе обсуждений и практической деятельности, касающейся получения дохода от прироста стоимости, во всем мире должны лежать следующие конкретные руководящие принципы:

- Обеспечение своевременности любого предлагаемого перехода от традиционного режима регулирования к режиму, предусматривающему механизм получения дохода от прироста стоимости в соответствии с существующими условиями на рынке недвижимости
- Признание того, что метод проб и ошибок является частью процесса доработки и институционализации любого инструмента политики, включая концепцию получения дохода от прироста стоимости, и что не существует единого для всех решения
- Уделение основного внимания не государственной собственности на землю, а общественному контролю в области права на застройку и землепользования в качестве элемента стратегии получения дохода от прироста стоимости
- Подготовка обновленных кадастров, оценочных карт и отчетов о ценах на землю и жилье для получения данных, необходимых для оценки изменения стоимости земли
- Обеспечение в перспективе административной преемственности в осуществлении стратегий получения дохода от прироста стоимости, особенно для крупномасштабных проектов, в целях содействия созданию более стабильной обстановки, которая способствовала бы достижению долгосрочных результатов
- Поощрение прямых переговоров между государственными должностными лицами и частными застройщиками, которые выигрывали бы от принятия конкретных государственных мер
- Обеспечение готовности платить в тех случаях, когда считается, что отдача непосредственно связана с урегулированием признанной на местном уровне проблемы
- Обеспечение возникновения беспроектной ситуации, когда вмешательство государства приводит к тому, что средства, мобилизуемые в результате значительного повышения стоимости земли, возвращаются в четко определенные районы

Страны и территории, которые в целях получения доходов смогли обновить и расширить инструменты финансирования, в основе которых лежит прирост стоимости земли, как правило, закрепляют понятие социальной функции земли в ключевых конституционных документах и кодексах. Принцип социальной функции земли заключается в том, что земля выступает в качестве важного коллективного блага, который необходимо защищать, и это может оправдывать некоторые ограничения в отношении прав на частную собственность. Именно этот принцип помогает установить разделение прав на застройку от прав собственности на землю и лежит в основе ключевых приносящих доход инструментов, таких как прирост стоимости.

Собственные источники дохода: финансирование инфраструктуры в Африке за счет дохода, полученного от прироста стоимости земли

В течение длительного времени стоимость земли играла центральную роль в финансировании городской инфраструктуры. В таких городах, как Нью-Йорк, Лондон и Париж, а в последнее время и в городах Китая она стала одним из важных компонентов финансирования их городской инфраструктуры. Благодаря незамедлительному существенному доходу, который позволяет значительно сократить зависимость от заемных средств, использование различных видов финансирования за счет дохода от прироста стоимости земли, как представляется, хорошо соответствует городским условиям, в частности быстрому росту городов.

Финансирование городских инвестиций за счет средств, полученных от застройки земли, по-прежнему вызывает слабый интерес на африканском континенте. Вместе с тем с учетом огромных нынешних и будущих потребностей Африки она не сможет обойтись без финансирования такого рода. Оно представляется совершенно целесообразным (монетизация дополнительной стоимости в результате государственных инвестиций) и представляет собой вид финансирования с большим потенциалом в стабильно и постоянно растущих городах.

Участники специальной сессии, состоявшейся в ходе шестой встречи на высшем уровне в Дакаре в декабре 2012 года, отметили возможности и недостатки такого вида финансирования наряду с ключевыми реформами, имеющими актуальное значение в контексте условий в странах Африки:

- Реформирование земельного законодательства, в частности в том, что касается контроля за землевладением и землепользованием со стороны местных правительственных учреждений
- Развитие квалифицированных специализированных операторов
- Создание эффективного механизма контроля в целях недопущения оплошностей и присвоения доходов элитой
- Разработка инструментов, необходимых для управления городским хозяйством: инструментов стратегического планирования, механизмов участия граждан, географических информационных систем, земельных реестров и т.д.

Пример10

Муниципальный долг в странах со зрелой рыночной экономикой и в развивающихся странах

Долг региональных/местных органов власти можно использовать в качестве одного из косвенных показателей состояния рынков муниципальных долговых обязательств, но, поскольку такие данные включают долг всех поднациональных органов управления, включая региональные/провинциальные органы власти в тех странах, где они существуют, они дают лишь общее представление об уровне муниципального заимствования и к ним следует относиться с осторожностью. Примерно 23 процента от общего объема долга в развитых странах приходится на поднациональные органы власти, в то время как в странах с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся странах этот показатель составляет 14 процентов. Кроме того, важность этого рынка в странах с развитой экономикой тоже, как правило, возрастает с течением времени. Доля регионального/муниципального долга в общем объеме ВВП в странах с развитой экономикой составляла в 2002 году 16 процентов и возросла с того времени. (Looking Beyond the Central Government — Global Trends in State and Local Government Debt IMF, 2014)

В таблицах ниже приводятся дезагрегированные данные о муниципальном заимствовании по ряду стран со зрелыми и развивающимися рынками.

Развитые рынки муниципальных долговых обязательств — долг как доля в объеме ВВП

Страна	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год
Франция	8,43	8,54	8,55	8,79	8,96
Нидерланды	8,19	8,68	8,91	9,22	9,32
Испания	3,32	3,38	3,51	4,27	4,12

Источник: Долг местных органов власти, база статистических данных о финансировании органов управления, МВФ, загружено в феврале 2016 года.

Развивающиеся рынки муниципальных долговых обязательств — долг как доля в объеме ВВП

Страна	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год
Колумбия	0,94	0,93	0,97	0,84
Российская Федерация	2,3	3,1	2,8	2,6
Южная Африка	1,17	1,28	1,43	1,40

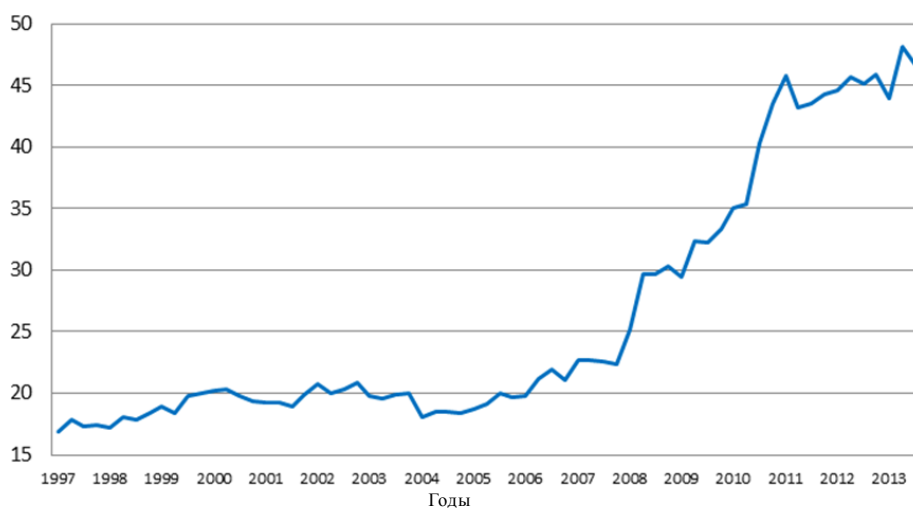
Источник: база данных Управления финансовой статистики Колумбии, МВФ, загружено в феврале 2016 года; Российская Федерация: «Управление поднациональным долгом и реструктуризация», Всемирный банк, 2015 год; Южная Африка: «Муниципальное заимствование и финансирование городской инфраструктуры», Всемирный банк, сентябрь 2014 года.

Пример 11

Муниципальное заимствование в Южной Африке

Южная Африка служит наглядным примером страны с развивающимся рынком муниципальных долговых обязательств, в которой регулятивная реформа и поддержка ряда мер в рамках «экосистемы муниципального заимствования» создали основу для значительного увеличения объема заимствования на приемлемом уровне. В конце 1990-х и начале 2000-х годов был принят ряд мер по разработке политики и законодательства, благодаря которым, среди прочего, была заложена надежная, ориентированная на рынок нормативно-правовая база для муниципальных займов и консолидированы некоторые фундаментальные положения о полномочиях в сфере поступлений и требованиях к управлению финансами применительно к муниципалитетам. Эта работа завершилась принятием к 2004 году закона о муниципальном финансовом управлении и других различных соответствующих законодательных актов, после чего объем заемных операций значительно вырос и продолжает расти, как указано на графике ниже. Следует отметить, что по закону центральное правительство не может выступать гарантом муниципальной задолженности.

**Долгосрочное муниципальное заимствование,
в млрд. южноафриканских рэндов**

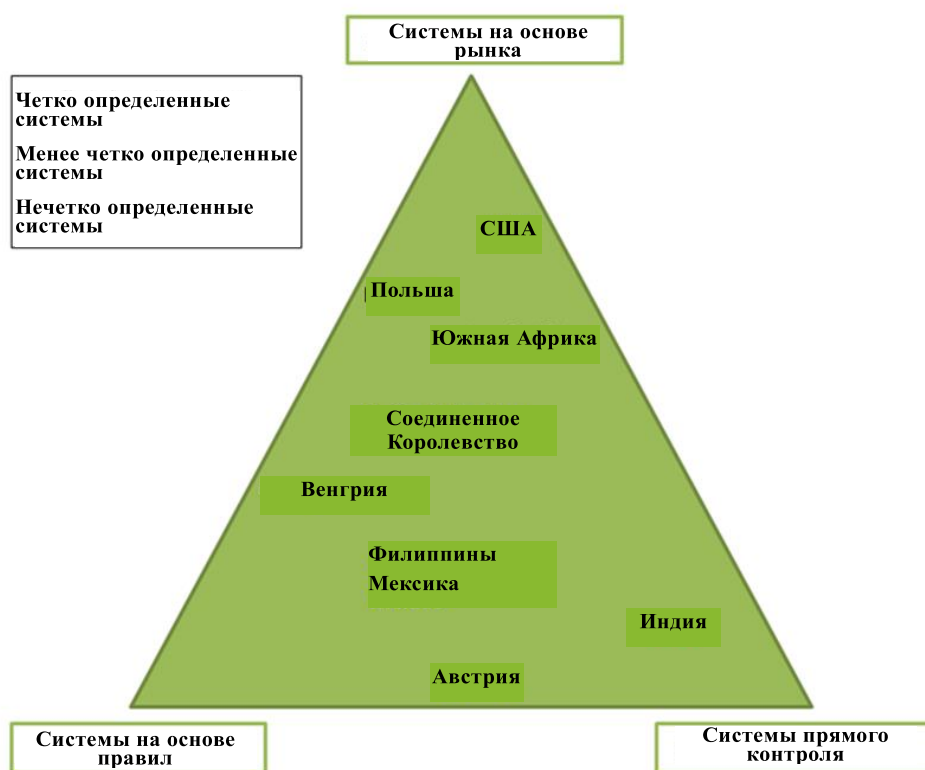


Источник: «Муниципальное заимствование и финансирование городской инфраструктуры», Всемирный банк, сентябрь 2014 года.

Пример 12

Системы регулирования муниципального заимствования — различные страны

Существует три вида механизмов регулирования муниципального заимствования: системы на основе рынка; системы на основе правил; и системы прямого контроля. В большинстве стран, как правило, присутствует сочетание этих трех подходов, хотя и с некоторым уклоном. Все рассматриваемые системы более или менее четко определены и предусмотрены в политике, законодательных и нормативных актах. Данные, представленные на диаграмме ниже, на примере выборки стран дают общее представление о том, какое место они занимают по отношению к трем видам отмеченных систем регулирования.



Справочные документы

- Ahmad, E. and Brosio, G. (ed.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahmad, E., Brosio, G. and Pöschl, C. (2014) “Local Property Taxation and Benefits in Developing Countries — Overcoming Political Resistance?” London School of Economics, Asia Research Centre Working Paper No. 65, London.
- Arzaghi, M. and Vernon Henderson, J. (2005) “Why Countries Are Fiscally Decentralizing”, *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 1157-89.
- Bahl, R. (1999) “Implementation Rules for Fiscal Decentralization”, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta.
- Bahl, R. and Linn, J. (2014) *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2006) “Sequencing Fiscal Decentralization”, World Bank Working Paper No. 3914, Washington, D.C.
- Bahl, R. and Martinez-Vazquez, J. (2008) “The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects”, in Cornia, G. and Riddell, J. (ed.) *Toward a Vision of Land in 2015*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bhattacharya, A., Oppenheim, J. and Stern, N. (2015) “Driving sustainable development through better infrastructure: Key elements of a transformation programme”, The Brookings Institution Working Paper No. 91, Washington, D.C.
- Bird, R. (2011) “Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”, *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, vol. 2, No. 1, pp. 1-23.
- Bird, R. and Ebel, R. (ed.) (2007) *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity, and Asymmetry*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Blöchliger, H. and Petzold, O. (2009) “Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation”, Organization for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 10, Paris.
- Blöchliger, H. and Kantorowicz, J. (2015) “Fiscal Constitutions: An Empirical Assessment”, Organization for Economic Cooperation and Development Economics Department Working Paper No. 1248, Paris.
- Blöchliger, H. and Rabesona, J. (2009) ‘The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update,’ Organization for Economic Cooperation and Development Working Paper on Fiscal Federalism No. 9, Paris.
- Boadway, R., and Shah, A. (2009) *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Box, J. and Martinez-Vazquez, J. (2007) “Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons”, in Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.
- Buchner, B., Stadelmann, M., Wilkinson, J., Mazza, F., Rosenberg, A., and Abramskiehn, D. (2014) *The Global Landscape of Climate Finance 2014*, Climate

- Policy Initiative, [Online], Available: <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf>
- Canuto, O., and Liu, L., (ed.) (2013) *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, Washington, D.C: World Bank.
- Cities Climate Finance Leadership Alliance (CCFLA), (2015) *State of City Climate Finance 2015*, New York: Cities Climate Finance Leadership Alliance.
- Dafflon, B. (2006) “The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, in Ehtisham, A. and Brosio, G. (ed.) *Handbook on Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar.
- De Cesare, C. (2012) “Improving the Performance of the Property Tax in Latin America”, Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Demszky, G. (2003) “Liberalism in Practice”, in Pallai, K (ed.) *The Budapest Model: A Liberal Urban Policy Experiment*, Budapest: Open Society Institute.
- Dillinger, W. (1994) “Decentralization and Its implications for Urban Service Delivery”, World Bank Urban Management Programme discussion paper No. 16, Washington, D.C.
- Eaton, K., Kaiser, K., and Smoke, P. (2011) *The Political Economy of Decentralization Reforms in Developing Countries: A Development Partner Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- Ebel, R. and Weist, D. (2007) *Sequencing Subnational Tax Policy and Administration*, World Bank Decentralization Thematic Group, Washington, D.C.: World Bank.
- Ebel, R. and Yilmaz, S. (2003) “On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, in Martinez-Vazquez, J. and Alm, J. (ed.) *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ellis, P. (2010) “Indonesia Rising. Policy Priorities for 2010 and Beyond: Completing Decentralization”, World Bank Policy Note, Washington, D.C.: World Bank.
- Ezeabasili, V. and Herbert, W. (2013) “Fiscal Responsibility Law, Fiscal Discipline and Macroeconomic Stability: Lessons from Brazil and Nigeria”, *International Journal of Economics and Management Sciences*, vol. 2, No. 6 pp. 1-10.
- Farvacque-Vitkovic, C. and Godin, L. (1998) *The Future of African Cities*, Washington, D.C.: World Bank.
- Farvacque-Vitkovic, C., Godin, L. and Sinet, A. (forthcoming) *Municipal Self-Assessments: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: World Bank.
- Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (ed.) (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C.: World Bank.
- Fitch Ratings (2015) *China Residential Property Tax Positive for Local Government*, [Online], Available: <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=989475>.

- Freire, M. and Petersen, J. (ed.) (2004) *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*, Washington, DC: The World Bank and Oxford University Press.
- Gartner, D. (2015) *Leveraging cities: Toward a Sustainable Urban Development Fund*, The Brookings Institution, [Online], Available at: <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/30-sustainable-urban-development-fund-gartner>.
- Goudriaan, M. (2010) “Effective Aid through Municipal Contracts”, VNG International Internal Working Paper, Netherlands.
- Griffiths, A. (ed.) (2005) *Handbook of Federal Countries*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Independent Evaluation Group (2009) *Improving Municipal Management for Cities to Succeed: An IEG Special Study*, Washington, D.C.: World Bank.
- International Carbon Action Partnership (ICAP), (2015) *Emissions trading worldwide: ICAP status report 2015*, Berlin: ICAP.
- International Monetary Fund (IMF), (2014) *Government Finance Statistics Yearbook, Looking Beyond the Central Government: Global Trends in State and Local Government Debt*, [Online], Available: http://imfbookstore.org/pdf/GFSY_Launch.pdf.
- Jensen, L. (2001) “Fiscal Design Surveys across Levels of Government”, Organization for Economic Cooperation and Development Tax Policy Studies No. 7, Paris.
- Kopanyi, M., El Daher, S. and Wetzel, D. (ed.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990-2000*, Washington, D.C.: World Bank.
- Kopanyi, M., El Daher, S., Wetzel, D., Noel, M. and Papp, A. (2000) “Modernizing the Subnational Government System”, World Bank Discussion Paper No. 417, Washington, D.C.
- Liu, L. and Waibel, M. (2008) “Subnational Borrowing, Insolvency and Regulation,” in Shah, A. (ed.) *Macro Federalism and Local Finance*, Washington, D.C.: World Bank.
- Malme, J. and Youngman, J. (2008) “Developments in Value-Based Taxation in Central and Eastern Europe”, *Land Lines*, October, pp. 8-13.
- Martinez-Vazquez, J. (1999) “The Assignment of Expenditure Responsibilities”, *The World Bank Intergovernmental Relations and Local Financial Management Conference Proceedings*, Thailand.
- Martinez-Vazquez, J. and Martin McNab, R. (1997) “Tax Reform in Transition Economies: Experience and Lessons”, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No. 97-6, Atlanta.
- Martinez-Vazquez, J. and Searle, B. (ed.) (2007) *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, New York: Springer.
- Martinez-Vazquez, J. and Vaillancourt, F. (ed.) (2011) *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*, Northampton: Edward Elgar.

McKinsey and Company (2013) *How to Make a City Great*, McKinsey Cities Special Initiative, [Online], Available: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/how-to-make-a-city-great>.

Meloche, J. P., Vaillancourt, F. and Yilmaz, S. (2004) “Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries”, World Bank Policy Research Working Paper No. 3254, Washington, D.C.

Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe (NALAS), (2014) *Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2012*, 3rd edition, [Online], Available: <http://www.nalas.eu/Home/Download/Fiscal-Decentralization-Indicators-2006-2012>.

Norris, P. (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge: Cambridge University Press.

Oates, W. (ed.) (2001) *Property Taxation and Local Government Finance*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Pathak, B. (2012) *Federalism Risk Assessment*, Kathmandu: Peace and Conflict Studies Centre.

Paulais, T. (2012) *Financing Africa's Cities: The Imperative of Local Investment*, Washington, D.C.: Agence Française de Développement, World Bank.

Petersen, G. (1996) *Using Municipal Development Funds to Build Municipal Credit Markets*, New Delhi: Government of India, World Bank.

Republic of South Africa National Treasury (2008) *2008 Local Government Budgets and Expenditure Review: 2003/04 — 2009/10*, Pretoria: National Treasury.

Riker, W. (1964) *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.

Sands, G. and Skidmore, M. (2015) “Detroit and the Property Tax”, Policy Focus Report, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Schmitt, N. (2005) “Swiss Confederation”, in Kincaid, J. and Tarr, G. (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Seto, K. and Dhakal, S. (2014) “Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning”, in Edenhofer, O. (ed.) *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, A. (1998) “Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization — An Elusive Goal?” in Bird, R. and Vaillancourt, F. (ed.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shah, A. (2007) “A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers” in Boadway, R. and Shah, A. (ed.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank.

- Sharma, Y. and Muwonge, A. (2010) “An Opportunity to Improve Service Delivery in Nepal through Local Governance”, *Himalayan Research Papers Archive*, Fifth Annual Himalayan Policy Research Conference, Nepal.
- Slack, E. and Chattopadhyay, R. (ed.) (2009) *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*, Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Smoke, P. (2008) “Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity”, in Ingram, G. and Hong, Y. (ed.) *Fiscal Decentralization and Land Policies*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2013) *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ter-Minassian, T. (1996) “Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences”, IMF Papers on Policy Analysis and Assessment No. 96/4.
- United Nations (2015) *Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations United Nations*, New York: United Nations Development Programme.
- United States Department of the Treasury (2014) *Office of Technical Assistance Comprehensive Report 30 September 2014 Revised*, Washington, D.C.: United States Treasury.
- Vaillancourt, F. (2002) “Simulating Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data”, *National Tax Association Annual Conference Proceedings*, Washington, D.C., pp. 57-64.
- Wong, C. (2013) “Paying for Urbanization in China: Challenges of Municipal Finance in the Twenty-First Century”, in Bahl, R., Linn, J., and Wetzel, D. (ed.) *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- World Bank (1999) *Credit Ratings and Bond Issuing at the Subnational Level*, Washington, D.C.: World Bank.
- _____. (2000) *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.
- _____. (2001) *Intergovernmental Fiscal Relations*, [Online], Available: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.
- _____. (2009) *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, [Online], Available: http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/SB_entry.html.
- _____. (2011) *Developing a Regulatory Framework for Municipal Borrowing in India*, Washington D.C.: World Bank.
- World Bank and Ecofys (2015) *State and Trends of Carbon Pricing*, Washington, D.C.: World Bank.
- Yatta, F., and Vaillancourt, F. (2010) “Africa”, in Martinez-Vazquez, J. and Smoke, P. (ed.) *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century*, Barcelona: United Cities and Local Governments.