

Environmental Finance

Local Capital Markets for Environmental Infrastructure: Prospects in selected transition economies

Summary in Russian

Природоохранное финансирование

Использование местных рынков капитала для финансирования природоохранной инфраструктуры: перспективы некоторых стран с переходной экономикой

Резюме на русском языке (перевод)

Резюме

В настоящее время существуют веские причины для того, чтобы попытаться проанализировать развитие местных финансовых рынков и рынков капитала в странах ВЕКЦА с точки зрения финансирования инвестиций в природоохранную инфраструктуру, поскольку:

за исключением только одной страны, все государства региона предпринимают систематические шаги по передаче ответственности за строительство и техническое обслуживание объектов городской природоохранной инфраструктуры с национального на более низкие уровни государственного управления;

существует насущная потребность в увеличении капиталовложений в природоохранную инфраструктуру на местном уровне;

в ближайшем будущем привлечение альтернативных источников финансирования едва ли даст желаемый результат: объемы государственного финансирования природоохранной инфраструктуры уменьшаются, а прямые инвестиции из частных источников (включая вложения со стороны внутренних и зарубежных поставщиков коммунальных услуг) вряд ли будут играть сколько-нибудь существенную роль в обозримом будущем.

Кроме того, несмотря на то, что в начале 90-х гг. некоторые страны ВЕКЦА столкнулись с отрицательными последствиями нерационального управления заимствованиями на местах, в последние годы макроэкономический и

институциональный контекст радикально изменился, вследствие чего в настоящее время открываются новые возможности для использования механизмов, в большей степени ориентированных на рынок.

В этом отношении хорошим примером может послужить Китай, поскольку эта страна с переходной экономикой придерживается следующей стратегии: там быстрыми темпами растет объем заимствований на субнациональном уровне, направляемых на финансирование инвестиций в городскую инфраструктуру, что позволяет снизить расходы национального бюджета и бюджетов провинций на эти цели.

Главная задача настоящего отчета заключается не столько в том, чтобы способствовать созданию местных рынков, сколько в том, чтобы разобраться, каким образом можно было бы: расширить доступ местных органов власти к местным финансовым рынкам с целью финансирования вложений в природоохранную инфраструктуру и предоставить муниципалитетам и муниципальным коммунальным предприятиям возможности для использования частных сбережений.

Основное внимание уделяется разработке и внедрению действенной финансовой политики в поддержку децентрализации природоохранной инфраструктуры и услуг. Необходимо выработать механизмы развития местных финансовых рынков, увязав их с общими механизмами финансирования на местном уровне. Основную роль в создании и внедрении таких механизмов должны играть центральные органы власти, однако их усилия должны быть дополнены мерами, принимаемыми на местном уровне.

В рамках процесса бюджетно-финансовой децентрализации политические и институциональные препятствия, мешающие финансовому сектору принимать более активное участие в финансировании экологических проектов, должны быть устранены; стимулы, направленные на активизацию такого участия, включают предоставление местным органам самоуправления права привлекать заемные средства, поддержку развития инструментов накопления долгосрочных сбережений (страховых компаний, банков), регулирование портфелей активов таких учреждений (и той доли, которую им разрешено вкладывать в местные структуры) и т. д. С целью обеспечения того, чтобы местные рынки капитала и финансовые рынки играли более значительную роль в финансировании природоохранной инфраструктуры, в странах ВЕКЦА следует применять опыт других регионов.

Особый механизм...

Местные рынки капитала и финансовые рынки не могут развиваться в отсутствие надлежащей нормативной правовой базы. В нормативных документах должны содержаться ясные ответы на следующие вопросы:

Кто может привлекать заемные средства? Местные органы власти, предприятия коммунального хозяйства (здесь следует иметь в виду, что, привлекая заемные средства, органы местного самоуправления создают муниципальную задолженность, а частные компании-операторы – корпоративную); как эти два типа

задолженности должны быть увязаны друг с другом?), специальные компании по управлению активами?

На какие цели могут привлекаться кредиты? (Долгосрочные заимствования должны использоваться только в инвестиционных целях, а не для покрытия дефицита по текущим операциям);

Какие существуют ограничения (годовой объем привлеченных заемных средств, объем накопленной задолженности)?

Какие инструменты привлечения средств разрешается использовать (коммерческие банки, выпуск облигаций, привлечение заимствований в иностранной валюте)?

Какое залоговое обеспечение могут использовать заемщики местного уровня: поток доходов? (это должно быть подкреплено соответствующими правовыми документами), недвижимость? Кроме того, должны быть определены процедуры обращения взыскания на залоговое обеспечение в форме доходов будущих периодов на случай неисполнения долговых обязательств.

Эта правовая база должна быть согласована с системой регулирования деятельности банков, пенсионных фондов и страховых компаний. В частности, соответствующие нормативные документы должны определять, какой объем средств эти учреждения могут вкладывать в муниципальные долговые обязательства, тем самым стимулируя (или дестимулируя) рынок.

Нормативную базу должны дополнять механизмы снижения риска для кредиторов. В их основе может лежать:

укрепление потенциала коммунальных предприятий с целью улучшения их деятельности по эксплуатации и техническому обслуживанию инфраструктуры;

механизмы подготовки проектов, способствующие обеспечению их финансовой жизнеспособности;

гарантии, резервные счета (которые могут частично финансироваться донорами);

механизмы целевого резервирования части поступающих доходов (для обеспечения выполнения долговых обязательств);

создание муниципальных банков и муниципальных фондов развития;

консолидация задолженности более мелких муниципальных образований;

вторичные рынки (секьюритизация местных заимствований, перепродажа муниципальных облигаций).

И здесь ключевую роль должны сыграть органы центральной власти, поскольку соответствующие мероприятия должны определяться и планироваться на национальном уровне, учитывая текущее состояние инфраструктуры и финансового сектора, потребность в инвестициях и политику развития местных кредитных рынков. Основными функциями центральных органов власти применительно как к прямой реализации, так и к содействию выполнению соответствующих мероприятий являются:

эффективный контроль заимствований на субнациональном уровне, направленный на снижение риска банкротства местных органов самоуправления и смягчение макроэкономических последствий решений, принимаемых на местном уровне;

содействие накоплению долгосрочных сбережений, которые могут стать источником долгосрочных кредитов, включая поддержку развития пенсионных фондов и страхового сектора;

поддержка создания рейтинговых агентств, работающих с субнациональными заемщиками, с целью распространения надежной информации о финансовом состоянии заемщиков;

поддержка конкуренции между различными долговыми инструментами (банковскими кредитами и облигациями);

содействие созданию рынка природоохранных услуг;

облегчение выхода на рынки с использованием таких инструментов как распределение рисков, усиление кредитов и субсидии.

... согласованный с общей системой государственного финансирования

...

Любая стратегия развития местных рынков капитала и финансовых рынков должна быть согласована с имеющейся системой, на которой основаны иные источники финансирования, в особенности межбюджетные трансферты и механизмы обеспечения бюджетно-финансовой самостоятельности. Цель должна заключаться в том, чтобы получить более четкое представление об объемах ресурсов, доступных субнациональным органам власти, обеспечить их стабильными доходами и трансфертами и позволить им более гибко использовать получаемые доходы в соответствии со своими нуждами и финансовыми стратегиями. Это способствовало бы значительному повышению кредитного рейтинга местных органов самоуправления, вне зависимости от того, выступают ли они в роли заемщиков или поручителей по отношению к другим заемщикам.

Еще одним важным аспектом финансовой системы является то, каким образом органы власти, включая природоохранные ведомства, используют государственное финансирование и иные инструменты для стимулирования участия коммерческих банков в финансировании экологических программ.

Средства национального бюджета могут использоваться для облегчения доступа местных органов самоуправления к местным финансовым рынкам с целью финансирования вложений в природоохранную инфраструктуру. Если подход будет творческим, даже очень ограниченный объем средств может помочь привлечь дополнительные ресурсы частного, коммерческого сектора для реализации природоохранных проектов на условиях софинансирования. Так, если отсутствие у банков доступа к источникам средне- и долгосрочного капитала существенно ограничивает их инвестиционные возможности, государственные средства могут использоваться в целях обеспечения банковских учреждений средне- и долгосрочными ликвидными средствами (например, в форме «мастер-

кредитов» и депозитов) для финансирования коммерчески жизнеспособных экологических проектов. В дополнение к бюджетным средствам, органы власти могут использовать широкий диапазон нефинансовых инструментов с целью содействия применению рыночных механизмов финансирования природоохранных инвестиций, включая коммерциализацию природоохранной инфраструктуры и некоторых видов услуг, проведение информационных кампаний и снижение политических и регуляторных рисков, связанных с природоохранными инвестициями.

Кроме того, природоохранные органы должны внимательно проанализировать то, каким образом они используют бюджетные средства для финансирования природоохранных инвестиций, с целью постепенного прекращения применения методов и финансовых инструментов, которые не поощряют банки к финансированию экологических проектов. Дело в том, что природоохранные органы стран ВЕКЦА в свое время не столько способствовали, сколько препятствовали развитию и укреплению банковского сектора. Бюджетные средства иногда использовались для финансирования коммерчески нежизнеспособных проектов. При финансировании экологических проектов из бюджетных или внебюджетных фондов органы управления национального и регионального уровня зачастую предпочитали предоставлять субсидии для покрытия 100% затрат на реализацию проектов или прямые кредиты вместо того, чтобы использовать банки в качестве источников софинансирования или посредников. Почти ни к одному государственному экологическому фонду не предъявлялись требования и не применялись стимулы, направленные на совместное с коммерческими банками финансирование проектов (например, в форме долевого участия) или предоставление кредитов через банковские учреждения с целью получения мультиплицирующего эффекта от использования бюджетных средств. Напротив, когда природоохранные органы или даже внешние доноры разрабатывают новые финансовые инструменты для государственных экологических фондов, они зачастую выбирают инструменты финансирования, не способствующие развитию банковского кредитования природоохранного сектора, такие как прямые кредиты, замещающие доленое участие.

... и с действиями, предпринимаемыми на местном уровне

В дополнение к этому, меры, принимаемые центральными органами власти с целью реформирования водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) в странах ВЕКЦА, должны осуществляться параллельно с действиями, предпринимаемыми на местном уровне. В центре внимания здесь должна находиться общая схема децентрализации и институциональный потенциал местных органов самоуправления.

Чрезмерная фрагментация отнюдь не способствует оптимизации предоставления общественных благ. В частности, в секторе водоснабжения и водоотведения, из-за этого, как правило, теряется «экономия от масштаба производства». В странах ОЭСР эти проблемы нередко решаются следующими способами:

объединение органов местного самоуправления, в результате которого образуется меньшее количество органов публичной власти, управляющих территориями большего размера. Как правило, финансирование, позволяющее повысить привлекательность таких слияний, предоставляется центральными органами власти, которые могут извлечь из этого выгоду в форме снижения затрат на субсидирование местных органов;

«двухскоростная» система, в рамках которой происходит ассиметричное предоставление полномочий по расходованию средств органам самоуправления, обладающим «критической массой» и/или достаточным потенциалом (кадровым или техническим);

закключаемые на индивидуальной основе соглашения о сотрудничестве между различными территориальными органами самоуправления. Одним из возможных подходов здесь может быть разделение этих органов на «заказчиков» и «поставщиков», подразумевающее концентрацию поставщиков соответствующих услуг в отдельных территориальных образованиях, которые получают определенную компенсацию за пользование услугами от других территориальных образований. Другой подход основан на совместном предоставлении коммунальных услуг при посредстве ассоциаций территориальных образований. Центральные органы власти могут стимулировать этот процесс путем предоставления дополнительных субсидий. Многие страны использовали второй подход в сфере коммунального обслуживания, включая водоснабжение и очистку сточных вод.

Эффект от реализации мер, предлагаемых в настоящем докладе, будет весьма ограниченным, если местные органы самоуправления не будут обладать достаточным потенциалом для поддержки этих мероприятий. В первую очередь это касается:

принятия бюджетных решений на местном уровне: для оптимизации использования имеющихся средств, повышения кредитного рейтинга и расширения возможностей по привлечению дополнительного финансирования необходимо обеспечить соответствующее планирование, принять реалистичные стратегии и наладить управление финансовыми ресурсами, включая заимствования;

укрепления организационно-кадрового потенциала: нередко возникают ситуации, когда круг обязанностей управленческих работников на местах расширяется, но при этом они не проходят необходимого обучения, а административные бюджеты должным образом не увеличиваются. Процедуры, направленные на обеспечение своевременной передачи средств из центра на периферию, должны быть упорядочены, поскольку в прошлом многочисленные «узкие места» серьезно затрудняли использование выделенных средств на местах.

© ОЭСР 2006

Данное резюме не является официальным переводом ОЭСР.

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

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

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

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

rights@oecd.org

Факс: +33 (0)1 45 24 13 91

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

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

