



Двадцать вторая сессия
Найроби, 30 марта - 3 апреля 2009 года
Пункт 6 предварительной повестки дня*

Диалог по специальной теме двадцать второй
сессии Совета управляющих

Диалог по специальной теме двадцать второй сессии Совета управляющих

Доклад Директора-исполнителя

Содействие созданию систем финансирования доступного жилья в урбанизирующемся мире в условиях глобального финансового кризиса и изменения климата

Резюме

Настоящий тематический доклад был подготовлен секретариатом в качестве документа для обсуждения в рамках дискуссии по вопросу о создании систем финансирования доступного жилья в урбанизирующемся мире в условиях глобального финансового кризиса и изменения климата между правительствами во время сегмента двадцать второй сессии Совета управляющих на высоком уровне, а также диалога между правительствами, местными органами власти и другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат.

Этот документ опирается на итоги четвертой сессии Всемирного форума по вопросам городов, состоявшегося в ноябре 2008 года в Наньцзине, Китай, и среднесрочный стратегический и организационный план ООН-Хабитат на период 2008-2013 годов, утвержденный Советом управляющих в его резолюции 21/2.

Цель настоящего документа состоит в том, чтобы оказать правительствам, местным органам власти и другим партнерам по осуществлению Повестки дня Хабитат содействие в подготовке к участию в обсуждениях в ходе двадцать второй сессии и обмену идеями, вопросами и возможными стратегиями и, тем самым, расширить базу имеющихся знаний и помочь секретариату в осуществлении его программы работы.

В документе предлагается сосредоточить внимание в рамках дискуссий в ходе сегмента высокого уровня и диалога на следующих двух аспектах данной темы:

- a) обеспечение финансирования доступного жилья в условиях нынешнего глобального экономического кризиса;
- b) влияние изменения климата на обеспечении финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры.

* HSP/GC/22/1.

I. Введения и справочная информация

A. Введение

1. В XXI веке мир сталкивается не только с продолжающейся и ускоряющейся урбанизацией со всеми присущими ей проблемами, но и с пяти другими связанными с ней и усугубляющими ее явлениями:
 - a) нехватка продовольствия и колебания цен на продовольственные товары;
 - b) колебания цен на энергоносители;
 - c) нехватка воды и колоссальную зависимость городов от водных ресурсов;
 - d) последствия изменения климата;
 - e) кризис на международных финансовых рынках и вызванный этим кризисом спад экономики.
2. Хотя финансовый кризис по-разному влияет на различные страны, нет никаких сомнений в том, что спад экономики во всем мире, вызванный этим кризисом, особенно сильно отразится на развивающихся странах, причем основное бремя ляжет на плечи беднейших слоев населения.
3. В этой связи следует задаться вопросом, какие практические шаги можно предпринять для противодействия этим вызовам и смягчения их последствий. Диалог, который планируется провести в ходе двадцать второй сессии Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), предоставляет возможность сфокусировать внимание на этих вопросах и сделать будущие усилия ООН-Хабитат еще более предметными.
4. В ходе двадцать первой сессии Совета управляющих в 2007 году диалог и дискуссии были сосредоточены на роли городского планирования и финансировании развития городов. Нынешний тематический доклад можно рассматривать как их логическое следствие, поскольку в нем подробнее рассматривается вопрос об обеспечении финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры.

B. Справочная информация

5. 2007 год стал одним из поворотных моментов в истории человечества: численность населения, проживающего в малых и крупных городах, впервые превысила половину общей численности городского населения. Согласно прогнозам, к 2030 году этот показатель увеличится до двух третей. В период беспрецедентной, быстрой и необратимой урбанизации наивысшие темпы роста отмечаются в городах стран развивающегося мира.
6. Быстрая урбанизация в сочетании с неэффективным планированием, отсутствием доступного жилья и нехваткой финансирования для строительства доступного жилья привела к появлению огромного числа трущоб и неформальных поселений. Во многих странах с быстрыми темпами урбанизации трущобы и неформальные поселения стали преобладающим видом жилья. Результаты недавних исследований свидетельствуют о том, что большинство обитателей трущоб, которых насчитывается во всем мире около одного миллиарда человек, гораздо хуже, по сравнению с любым другим сегментом городского или сельского населения, обеспечены услугами в области здравоохранения, образования и питания. Проживая преимущественно в опасных и подверженных частым наводнениям местах, городские бедняки в целом, а обитатели трущоб в частности становятся крупнейшей группой риска с точки зрения незащищенности от последствий изменения климата.
7. Таким образом, вопрос об улучшении условий жизни городских бедняков касается не только населенных пунктов и становится одним из определяющих факторов достижения Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия и касающихся здравоохранения, питания и образования в городских районах, и одним их важнейших аспектов любой стратегии адаптации к изменению климата.
8. В ближайшем будущем глобальный экономический кризис причинит колоссальный ущерб, в то время как впереди нас ожидает еще и перспектива изменения климата, которая может создать еще большие гуманитарные и финансовые проблемы, если мы не отнесемся к ней со всей серьезностью. Эти два вызова тесно переплетены между собой; обеспечение большего финансирования жилищного строительства и модернизации инфраструктуры приводит к

созданию большего потенциала для роста экономики, предоставляя при этом городам возможность осуществлять эффективное экологическое планирование и за счет этого смягчить последствия изменения климата и сократить ущерб от кризисов, вызванных изменением климата.

9. В краткосрочной перспективе нынешний финансовый и экономический кризис негативным образом отразится на объеме средств, выделяемых на цели государственного развития, и готовности финансовых учреждений как источника отечественного капитала участвовать в малоприбыльном финансировании строительства жилья и инфраструктуры. Кроме того, глобальный спад экономической активности приведет к сокращению числа рабочих мест в развивающихся странах, особенно для малоимущих слоев населения. Это отрицательным образом скажется на способности малоимущих граждан позволить себе приобрести жилье.

10. Среднесрочные и долгосрочные последствия изменения климата создают аналогичные серьезные вызовы для создания устойчивых систем финансирования строительства жилья и инфраструктуры. Адаптационные и превентивные меры в больших и крупных городах потребуют значительных средств, что ляжет тяжким бременем на и без того скудные запасы ресурсов, выделяемых на цели финансирования строительства жилья и объектов инфраструктуры. Таким образом, при разработке систем обеспечения доступного жилья необходимо учитывать финансовые последствия изменения климата и принятия превентивных и адаптационных мер для решения этой проблемы.

II. Мандат

11. В своей резолюции 63/221 от 19 декабря 2008 года, озаглавленной "Осуществление решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и укрепление Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)", Генеральная Ассамблея просила Совет управляющих ООН-Хабитат следить за ситуацией в области финансирования жилья в условиях нынешнего финансового кризиса и далее постановила изучить возможность созыва совещания Генеральной Ассамблеи по данному вопросу на высоком уровне¹.

12. Настоящий тематический документ направлен на развитие диалога между правительствами, местными органами власти и другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат в ходе двадцать второй сессии Совета управляющих, который поможет выработать меры в ответ на современные вызовы и будет преследовать следующие цели:

a) акцентировать краткосрочные и долгосрочные последствия нынешнего экономического кризиса и изменения климата для финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры и связанные с этим меры политики;

b) выработать стратегические решения проблем на основе рекомендаций, содержащихся в Повестке дня Хабитат, Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Йоханнесбургском плане выполнения решений и решениях пленарного заседания шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи на высоком уровне (решения Всемирной встречи на высшем уровне 2005 года);

c) привлечь внимание правительств и партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат к необходимости решения этих вопросов на международном, национальном и местном уровнях.

13. Хотя основное внимание в представленном тематическом документе и сосредоточено на городах и общинах в развивающихся странах, многие из содержащихся в нем выводов и рекомендаций имеют глобальное значение в силу того, что проблемы, касающиеся нищеты в городских районах, экономического роста и финансирования инфраструктуры и услуг, также являются серьезными вызовами для городских районов в развитых странах и странах с переходной экономикой.

¹ A/63/415, пункт 6.

III Вызовы и возможности, являющиеся результатом нынешнего глобального финансового кризиса

A. Влияние финансового кризиса на обеспечение финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры

14. Нынешний глобальный кризис в финансовом секторе имеет серьезные последствия для стран всего мира. Даже в странах с высоко развитой экономикой национальные правительства с трудом справляются с задачей стабилизации банковского сектора в условиях снижения спроса и доверия инвесторов. Несмотря на то, что причины нынешнего кризиса, поразившего финансовый сектор, связаны с рынками ипотечного кредитования второразрядных заемщиков развитых стран, он будет иметь далеко идущие последствия для финансовых рынков и экономики стран всего мира, включая глобальные партнерства в целях развития. Эти новые тенденции будут оказывать влияние на работу ООН-Хабитат по целому ряду направлений.

15. С одной стороны, объем средств, выделяемых на цели развития, во всем мире и наличие государственных и частных ресурсов в развивающихся странах сократятся в результате глобального снижения экономической активности. Другой вызов связан с позицией общества, которое критически относится к моделям, обеспечивающим доступ к финансированию строительства жилья для малоимущих категорий граждан. С другой стороны, уроки, извлеченные в развитых странах, открывают возможности для обеспечения финансирования на строительство доступного жилья и инфраструктуры в развивающихся странах.

B. Влияние на усилия в области развития и наличие средств на оказание помощи в целях развития

16. Первое негативное последствие финансового кризиса в краткосрочной перспективе связано с сокращением объема средств, выделяемых на содействие развитию в целом. Нынешние экстренные и незапланированные расходы правительств западных стран, связанные с оказанием банкам поддержки и обеспечением гарантий, в ближайшие годы приведут к резкому сокращению бюджетов. Спад, вызванный нехваткой кредитов, еще больше усугубит эту ситуацию и приведет к сокращению налоговых поступлений, получаемых правительствами. Эти факторы снижают вероятность того, что взносы на международные усилия в области развития в ближайшем будущем увеличатся. Их объем может даже снизиться. Такая нестабильная ситуация с финансированием, получаемым от партнеров в области развития, может оказать негативное воздействие на бюджеты по программам, выделяемым организациям системы Организации Объединенных Наций на осуществление мероприятий в области жилищного строительства и развития городов.

17. Финансовый и экономический кризис также негативно отразится на потоках частных инвестиций в развивающиеся страны, являвшихся одной из главных движущих сил процесса экономического развития в последние годы. К их числу также относятся денежные поступления от частных лиц, которые стали одним из важных источников инвестиционного капитала для многих развивающихся стран.

18. Между тем, наиболее ощутимые негативные последствия станут результатом воздействия так называемого "кредитного кризиса" на предприятия и перспективы занятости в развивающихся странах. Хотя эти факторы могут отразиться на развивающихся странах с некоторой задержкой, снижение уровня экономической активности выглядит почти неизбежным. Помимо этого, в распоряжении большинства правительств будет иметься ограниченный объем средств, с помощью которых они могли бы приступить к осуществлению планов восстановления экономики и реализации мер по стимулированию рынков по примеру пакетов мер, которые были введены в Европе и Соединенных Штатах Америки.

19. В сочетании друг с другом эти факторы приведут к замедлению роста или стагнации, потере рабочих мест и сокращению возможностей в сфере занятости во многих развивающихся странах, что в свою очередь повлечет за собой сокращение государственных расходов на строительство жилья и инфраструктуры и возможностей предприятий и частных лиц вкладывать средства в доступное жилье.

C. Факторы, ограничивающие возможности международных учреждений в области финансирования строительства жилья и инфраструктуры

20. Одна из главных причин нынешнего финансового кризиса состоит в том, что в рамках системы ипотечного кредитования практически никакого внимания не обращалось на разумные механизмы предоставления кредитов и управления ими. Многочисленные кредитные трансферты и изменение содержания кредитных портфелей привели к нарушениям системы учета и возникновению ситуации, при которой условия, на которых были заключены кредитные соглашения, не были понятными и очевидными. В условиях кризиса на рынке ипотечного кредитования второразрядных заемщиков и в силу неэффективности сложных финансовых инструментов деловое сообщество скептически относится к усилиям по обеспечению доступа к финансированию строительства жилья для малоимущих слоев населения. Такое отношение может повредить усилиям международных учреждений в области развития, направленным на популяризацию и создание на глобальном уровне моделей для финансирования недорогостоящего жилья и инфраструктуры.

21. Другой вызов связан с влиянием финансового кризиса на отечественный банковский сектор в развивающихся странах. Хотя банки развивающихся странах и не участвовали в спекулятивных сделках, они, тем не менее, вынуждены ощущать на себе последствия сокращения денежной наличности на глобальном уровне. Соответственно, в точки зрения перспективы финансирования процесса развития на внутреннем уровне, в целом, и финансирования строительства жилья, в частности, существует опасность того, что из-за безответственных методов осуществления банковских операций, которые применялись в развитых странах, банки в развивающихся странах начнут проявлять чрезмерную осторожность при оказании финансовых услуг малоимущим слоям населения.

D. Возможности, создаваемые нынешним кризисом, для обеспечения финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры в развивающихся странах

22. Помимо негативных последствий нынешнего кризиса существует ряд факторов, связанных со строительством жилья и инфраструктуры в развивающихся странах, которые открывают возможности для обеспечения доступа к финансированию жилищного строительства, в частности, и осуществления мероприятий по созданию дохода и сокращению масштабов нищеты в развивающихся странах, в целом.

23. Во-первых, вне зависимости от спекулятивных операций, совершавшихся в последние годы в развитых странах, инвестиции на цели строительства жилья и инфраструктуры по-прежнему будут являться одной из ключевых движущих сил экономического роста и важным элементом накопления частного капитала. С учетом нехватки доступного качественного жилья и базовой инфраструктуры для значительного сегмента общества инвестиции в данный сектор могут дать в развивающихся странах "эффект домино".

24. Во-вторых, опыт с микро-финансированием и высокими процентными ставками для мелких заемщиков свидетельствует о том, что сектор неофициальной экономики в развивающихся странах оказался более стабильным и в меньшей степени подверженным экономическим потрясениям, чем официальный сектор на западе.

25. Что касается официального банковского сектора в развивающихся странах, то нынешний кризис, поразивший финансовый сектор, подчеркивает необходимость разумного регулирования банковского сектора и обеспечения полной гласности в отношении рисков, связанных с кредитами и инвестициями. Он также свидетельствует о необходимости создания работоспособных систем для консультирования и просвещения потребителей в вопросах, касающихся финансовых услуг. Таким образом, нынешний кризис способствует усилиям по формированию действенной системы финансирования населенных пунктов, прежде всего за счет улучшения доступа к финансированию строительства жилья и инфраструктуры для городской бедноты.

26. Мобилизация частных внутренних ресурсов в развивающихся странах и усилия по созданию разумных механизмов политики, являвшиеся стержневыми компонентами стратегии ООН-Хабитат в последние годы, по-прежнему будут считаться одной из важнейших задач и требовать устойчивого финансирования. В то же время нынешний кризис обуславливает необходимость осуществления более жесткого контроля и учета в процессе разработки проектов

строительства жилья для малоимущих категорий граждан и финансовых продуктов, что было бы крайне желательным, поскольку это оправдывает применение детального подхода, необходимого для проектов в интересах обитателей трущоб.

IV. Разработка стратегии в свете нынешних глобальных кризисов

A. Финансирование строительства доступного жилья и инфраструктуры в контексте устойчивой урбанизации

27. Усилия по содействию строительству доступного жилья и инфраструктуры должны осуществляться в рамках более общих усилий по содействию устойчивой урбанизации. Как и в некоторых других областях городской политики, в процессе осуществления политики по обеспечению доступного жилья необходимо учитывать следующие факторы:

а) в социальном контексте устойчивой урбанизации создание возможностей для обеспечения доступного жилья способствует созданию городов, в которых обеспечивается охват всего населения. На практике это означает обеспечение равного доступа для всех жителей городов к земле, основным товарам и социальным услугам, включая жилье, водоснабжение, санитарии, энергоресурсы (для освещения и приготовления пищи) и образование;

б) создание устойчивых в экономическом отношении городов означает формирование структур для обеспечения долгосрочной финансовой жизнеспособности городских администраций и предприятий и жителей городских районов. От местных органов власти такая жизнеспособность требует разумного управления их финансовыми операциями, гарантирующего их способность выполнять основную задачу по обслуживанию местного населения и инфраструктуры. В целом, национальным правительствам и местным органам власти необходимо будет осуществлять и поощрять экономическую деятельность, осуществляемую предприятиями и жителями, которая поможет им достичь самообеспеченности;

с) с точки зрения экологии устойчивые стратегии в области урбанизации должны быть направлены в первую очередь на создание городских структур и формирование такой территориальной системы, которая будет ограничивать воздействие населенных пунктов на окружающую среду и потребление электроэнергии. Особое значение в этой связи имеют проекты в области развития транспорта, стимулирующие использование безмоторных транспортных средств и общественного транзитного транспорта и побуждающие владельцев личных машин переходить на менее вредные для окружающей среды транспортные средства. Другим важным элементом является региональное планирование, сокращающее необходимость совершения дальних поездок. При оценке качества тех или иных конкретных физических структур следует особо поощрять шаги по совершенствованию строительных технологий и методов, способствующих сокращению потребления электроэнергии в процессе строительных работ. Большинство мер по экономии электроэнергии также способствуют общему снижению расходов и приносят прямые социальные и экономические выгоды.

B. Меры, принимаемые ООН-Хабитат в контексте содействия обеспечению финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры в развивающихся странах

28. С позиции ООН-Хабитат нынешний финансовый кризис не только не преуменьшает ценность усилий по расширению доступа неимущих в развивающихся странах к финансовым услугам, но и наоборот, подчеркивает необходимость проектов, в рамках которых программная и информационная деятельность сопровождается оказанием технической помощи и привлечением капитала для демонстрационных проектов, осуществляемых во взаимодействии с общинами. Таким организациям, как ООН-Хабитат, следует прилагать еще большие усилия для обеспечения притока инвестиций на цели строительства жилья с тем, чтобы условия жизни неимущих продолжали улучшаться.

29. В своей будущей работе ООН-Хабитат будет опираться на опыт других участников, таких как Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций и Группа консультантов Организации Объединенных Наций по открытым финансовым секторам, о котором рассказывалось в ходе Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса, состоявшейся в ноябре-декабре 2008 года в Дохе. В контексте прошлых и нынешних усилий основное внимание будет сосредоточено на следующих ключевых областях:

- a) демонстрация рациональных процедур на основе опыта, накопленного в процессе осуществления экспериментальных мероприятий в области финансирования строительства жилья и инфраструктуры, характеризующихся высокой внутренней кредитной культурой и распределением функций, позволяющим принимать самостоятельные решения о выделении кредитов. Такие процедуры помогут разработать проекты, опирающиеся на передовой международный опыт в области осуществления банковских операций и технических проектов;
- b) нормативное участие в странах-партнерах для разработки стратегических рамок, способствующих привлечению государственных и частных инвестиций на цели строительства жилья и инфраструктуры;
- c) глобальная информационная работа и диалог.

30. Эти усилия опираются на следующие принципы:

- a) национальная политика и мобилизация государственного и частного капитала для обеспечения финансирования строительства жилья и инфраструктуры, обеспечивающая увязку деятельности в области финансирования строительства доступного жилья и инфраструктуры в государственном секторе с усилиями частного сектора по финансированию строительства доступного жилья и инфраструктуры, имеет большое значение и должна всячески подчеркиваться;
- b) деятельность в области политики и информации необходимо сочетать с усилиями по привлечению катализирующего капитала, т.е. капитала, ссужаемого местным и региональным финансовым организациям, которые, в свою очередь, ссужают его на демонстрационные проекты, осуществляемые в тесном взаимодействии с общинами, с дополнительным оказанием технической помощи;
- c) необходимо делать особый упор на создании малых совместных предприятий по благоустройству трущоб, в которых проживают целые общины, и финансированию городского развития в контексте программ работы и финансирования строительства доступного жилья, осуществляемых международными партнерами и региональными банками развития;
- d) рациональные процедуры должны использоваться в операциях и проектах в области финансирования строительства жилья и инфраструктуры.

31. Использование рациональных процедур в демонстрационных проектах и экспериментальная деятельность в области финансирования строительства жилья осуществляется по линии Фонда ООН-Хабитат по благоустройству трущоб на основе резолюции 20/11 Совета управляющих (Укрепление Фонда благоустройства трущоб Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов). ООН-Хабитат также осуществляет экспериментальные операции по предоставлению стартового капитала с его последующим возмещением и другие инновационные финансовые операции в соответствии с резолюцией 21/10, касающейся укрепления Фонда для Хабитат и населенных пунктов и экспериментальных механизмов финансирования жилья и инфраструктуры в интересах малоимущего населения.

32. Главной задачей Фонда благоустройства трущоб является работа с национальными финансовыми учреждениями и общинными организациями по привлечению местного внутреннего капитала для деятельности по благоустройству трущоб и созданию соответствующей инфраструктуры с помощью различных субсидий, развития потенциала и оказания технической помощи малоимущим общинам и муниципалитетам. Цель тестирования экспериментальных операций по предоставлению стартового капитала с его последующим возмещением и других инновационных механизмов состоит в том, чтобы провести небольшие по своим масштабам проверки экспериментальных кредитных операций и других инновационных механизмов по обеспечению доступа к финансированию жилья и укрепить организационный потенциал за счет вклада общин, местных органов власти, частного сектора, правительств и международных финансовых учреждений. Обе указанные инициативы осуществляются в тесном сотрудничестве с международными партнерами в области развития, занимающимися вопросами финансирования строительства жилья.

33. С учетом того, что оказание финансовых услуг малоимущим категориям граждан может оказаться весьма рискованным занятием с точки зрения традиционной банковской практики, ООН-Хабитат предлагает провести детальный анализ и обеспечить гласность в отношении возможных рисков. Это дает возможность принимать обоснованные и здравые решения,

учитывающие интересы кредиторов и заемщиков. При этом важно учитывать умение неформальных общин находить оптимальные решения, отвечающих их интересам. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что предынвестиционная деятельность играет важную роль в разработке правильных продуктов и проектов для малоимущих слоев населения. Важно сочетать предоставление кредитов с технической помощью и созданием потенциала, применять рациональные процедуры и проявлять должную осмотрительность при выборе заемщиков и партнеров по осуществлению.

34. В своей резолюции 63/221 Генеральная Ассамблея просила ООН-Хабитат, действуя в рамках своих экспериментальных операций по предоставлению с его последующим возмещением стартового капитала на цели финансирования строительства жилья и в тесном сотрудничестве с международными и региональными финансовыми учреждениями, документально фиксировать извлеченные уроки и распространять информацию о них в соответствии с положениями резолюции 21/10 Совета управляющих ООН-Хабитат, полностью учитывая недавний кризис жилищного финансирования и другие соответствующие факторы.

35. В свете вышеуказанной резолюции Генеральной Ассамблеи одна из мер по устранению последствий нынешнего кризиса могла бы состоять в том, чтобы сформировать глобальную сеть экспертов по финансированию жилья и инфраструктуры и создать действующую в оперативном режиме базу данных для документального подтверждения и обмена опытом в отношении инновационных моделей финансирования жилья и инфраструктуры для малоимущих слоев населения, применяемых ООН-Хабитат и другими организациями во всем мире.

C. Нормативная работа со странами-партнерами по созданию стратегических рамок для обеспечения доступного жилья

36. Помимо оперативной деятельности по финансированию строительства жилья и инфраструктуры ООН-Хабитат будет продолжать во взаимодействии с глобальными организациями, правительствами стран-партнеров и частным сектором в развивающихся странах заниматься созданием стратегических рамок, способствующих выделению инвестиций на строительство доступного жилья и использованию инновационных механизмов финансирования жилья для малоимущих категорий граждан. В частности, один из важнейших вопросов состоит в том, каким образом развивающиеся страны могли бы стимулировать расширение банковского сектора и охват его услугами неимущих слоев населения в процессе финансирования строительства жилья, избегая при этом негативных и безответственных действий, имевших место в западных странах. Другой стратегической областью является оказание странам-партнерам помощи в создании эффективных государственных стимулов для привлечения инвестиций на цели строительства жилья и инфраструктуры из частного сектора (резолюция 21/7 Совета управляющих).

37. В резолюции 63/221 Генеральной Ассамблеи вновь подчеркивается необходимость осуществления такой деятельности. Ассамблея призывает ООН-Хабитат активизировать усилия по координации и осуществлению своей нормативной и оперативной деятельности, руководствуясь расширенной нормативной и оперативной основой, разработанной в среднесрочном стратегическом и организационном плане, укрепляющем ее нормативную деятельность, и призывает все страны, которые в состоянии делать это, поддерживать мероприятия ООН-Хабитат в этой области.

D. Глобальная информация о диалоге и пакетах мер по восстановлению экономики с упором на инвестиции на цели строительства жилья и инфраструктуры

38. Третьей важнейшей инициативой, с которой ООН-Хабитат могла бы выступить в условиях финансового кризиса, является глобальная информационная работа и диалог. В ходе недавней четвертой сессии Всемирного форума по вопросам городов, состоявшейся в Наньцзине, Китай, ООН-Хабитат организовала диалог с ключевыми партнерами о последствиях финансового кризиса, созвав специальную сессию, посвященную финансированию строительства жилья, национальной политике и системам. Опираясь на недавний опыт Центрального банка Таиланда, участники сессии пришли к выводу о том, что наличие оперативной и полной информации о финансовых условиях помогает обеспечивать стабильность на внутренних рынках. Предложенную модель можно использовать в качестве основы для

создания сети практических специалистов, занимающихся вопросами финансирования доступного жилья и инфраструктуры.

39. В свете ведущихся глобальных дискуссий в отношении новых международных правил и соглашений, касающихся финансовых рынков, ООН-Хабитат будет приглашать представителей Всемирного банка и Международного валютного фонда на совещания таких органов, как Совет управляющих, для участия в диалоге по вопросу о влиянии новой международной финансовой архитектуры на финансирование строительства жилья и инфраструктуры в развивающихся странах и акцентировать важность данного сектора.

40. В рамках системы Организации Объединенных Наций ООН-Хабитат будет также прилагать активные лоббистские усилия на международном уровне для обеспечения того, чтобы пакет мер по оказанию помощи банкам и другим финансовым учреждениям предусматривали гарантии или иные механизмы поддержки развивающихся стран, если они будут нуждаться в такой поддержке. В то время как развитые страны в настоящее время готовят пакеты мер по восстановлению экономики с упором на развитие государственной инфраструктуры, никаких подобных мер для развивающихся стран не предусматривается, хотя такие меры должны считаться для них столь же необходимыми. ООН-Хабитат будет просить Всемирный банк и Международный валютный фонд инициировать такие программы, делая при этом повышенный упор на привлечении инвестиций для строительства жилья и инфраструктуры.

V. Вопросы для обсуждения, касающиеся финансирования доступного жилья и инфраструктуры

41. Совет управляющих мог бы рассмотреть ряд вопросов, которые легли бы в основу обсуждения темы о влиянии финансового кризиса на финансирование строительства доступного жилья и инфраструктуры. Обсуждение этих вопросов поможет лучше понять важность накопленного опыта в области обеспечения доступного жилья и обсудить те действия и стратегические меры, которые можно было бы принять в ответ на нынешние вызовы. Руководствуясь этими соображениями, Совет управляющих, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы:

- a) каким образом следует в дальнейшем разрабатывать и распространять методологи, касающиеся финансирования доступного жилья и связанной с ним инфраструктуры?
- b) если допустить, что схемы финансирования жилья, осуществляемые под руководством общин, действуют эффективно и что схемы, обеспечивающие экономию, являются основным критерием финансирования доступного жилья, хотя и требует большего понимания и поддержки со стороны правительств для того, чтобы использовать их на более высоком уровне, то каким образом эти инициативы можно было бы интегрировать в стратегии обеспечения финансирования на строительство жилья для неимущих?
- c) если учесть, что единого решения данной проблемы не существует и что расхождения между бизнес-планами в области финансирования будут во многом обуславливаться различиями в местных условиях, то каким образом можно было бы обеспечить учет универсальных норм и методов, касающихся должной осмотрительности, гласности и подотчетности на национальном и местном уровне?
- d) если глобальный кредитный кризис является результатом утраты доверия к методам кредитования, в первую очередь жилья, а затем и всего остального, то каким образом можно восстановить утраченное доверие, допуская, что укрепление доверия является первым шагом на пути создания систем финансирования жилья и что необходимо обеспечить прочную регулируемую основу для формирования и укрепления такого доверия?
- e) можно ли сперва укрепить это доверие на муниципальном, окружном и местном уровнях и тем самым способствовать прекращению глобального кредитного кризиса в качестве средства укрепления доверия в целом?
- f) на данный момент никакой сети для обмена знаниями и информацией о финансировании доступного жилья и связанной с ним инфраструктуры не существует. Кто может исправить эту ситуацию и как ООН-Хабитат могла бы в этом помочь?

VI. Вызовы и возможности в области финансирования доступного жилья и инфраструктуры, связанные с изменением климата

A. Влияние изменения климата на обеспечение финансирования доступного жилья и инфраструктуры

42. Города сталкиваются с различными проблемами, обусловленными изменением климата, включая стихийные бедствия, такие как засуха и наводнения. В настоящее время с погодными условиями связано 90 процентов всех бедствий. Это вызывает миграцию людей, что в свою очередь способствует появлению трущоб в городских районах. Помимо этого, все большее беспокойство начинает вызывать влияние изменения климата на безопасность людей и наличие продовольствия и водных ресурсов. Вместе с тем, эти вызовы обуславливаются не только стихийными бедствиями, но и являются результатом неэффективного городского управления, плохого планирования и строительства, нерегулируемой численности населения, эксплуатации местной природной среды и некачественной инфраструктуры и услуг.

43. Увеличивающееся число природных катаклизмов и изменения региональной структуры климата требуют принятия целого ряда мер по адаптации и смягчению воздействия. Ущерб, причиняемый этими бедствиями населенным пунктам, людям и их имуществу, является очевидным и вполне конкретным, причем в наибольшей степени от этого страдают малоимущие и уязвимые группы населения развивающихся стран. Для этого необходимо переосмыслить весь процесс оказания гуманитарной помощи с упором на "восстановления с более надежным строительством" или снижение вероятности причинения ущерба объектам жилья и инфраструктуры в результате нового бедствия. Существующие объекты жилья и инфраструктуры требуют существенных модификаций с учетом того, что городские бедняки, особенно те, которые обитают в трущобах, в наибольшей степени пострадают от последствий изменения климата и его социальных издержек.

44. Чрезмерное выпадение осадков, которое чаще всего носит сезонный характер, может вызывать наводнения и переполнение муниципальных сточных систем. Это может повлечь за собой дополнительные медицинские расходы из-за вспышек заболеваний в городах, таких как холера, представляющих наибольшую опасность в густо населенных районах. В то же время длительные периоды выпадения осадков повышают риск оползней и наводнений, разрушающих объекты инфраструктуры и здания и тем самым связанных с крупными издержками.

45. Таким образом, влияние изменения климата на города в среднесрочной и долгосрочной перспективе и связанные с ним издержки для городского хозяйства представляются весьма значительными. Меры по смягчению воздействия и адаптации в краткосрочной перспективе стоят гораздо больше, нежели бездействие, однако в долгосрочной перспективе стоимость такого бездействия в финансовом и гуманитарном отношении будет несоизмеримо более высокой. Хотя некоторые бедствия и являются неизбежными, издержки будущих бедствий можно уменьшить, если правильно подходить к городскому планированию и жилищному строительству. Вместе с тем, усилия по ликвидации причин изменения климата в более широком контексте потребуют выделения значительных ресурсов на цели городского развития и жилищного строительства, поскольку города в целом являются важными источниками выбросов газов, вызывающих парниковый эффект. В частности, потребуются инвестиции на строительство большего числа энергосберегающих зданий и инфраструктуры общественного транспорта, а также совершенствование системы городского планирования перед лицом тех вызовов и возможностей, с которыми населенные пункты сталкиваются в XXI веке.

B. Стратегические меры, принимаемые ООН-Хабитат

46. В мире растет понимание того, что города играют важную роль как в появлении, так и в решении проблемы изменения климата. С учетом этого в резолюции 63/221 Генеральной Ассамблеи предусматривалось следующее:

Генеральная Ассамблея,

[...]

рекомендует правительствам пропагандировать принципы и практику устойчивой урбанизации и повышать роль и вклад их соответствующих местных органов власти в деле применения указанных принципов и практики в целях улучшения условий жизни уязвимых групп городского населения, включая жителей трущоб и городскую бедноту, и

в качестве важного вклада в ослабление причин изменения климата, адаптацию к последствиям изменения климата и уменьшение рисков и уязвимости в условиях быстрой урбанизации в мире, в том числе в населенных пунктах, находящихся в хрупких экосистемах, и предлагает международному сообществу доноров поддерживать предпринимаемые развивающимися странами усилия в этом направлении.

47. С помощью своей инициативы под названием "Роль городов в изменении климата" ООН-Хабитат содействует расширению потенциала национальных правительств и местных органов власти по адаптации к рискам и смягчению последствий рисков, обусловленных изменением климата. Стратегические меры, принимаемые ООН-Хабитат, включают в себя проведение анализа политики с помощью национальных и муниципальных оценок изменения климата; проведение исследований и обмен знаниями; оказание городам содействия в воплощении политики в конкретные стратегии и действия; проведение оценки доступных энергосберегающих строительных материалов; выявление возможных механизмов финансирования и осуществление демонстрационных проектов в области микро-страхования.

48. ООН-Хабитат продолжает сотрудничать с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, демонстрируя риски, с которыми сталкиваются города, и передовые методы смягчения последствий или предупреждения бедствий. В соответствии с Рамочной программой действий в связи с изменением климата, утвержденной Советом руководителей Организации Объединенных Наций, ООН-Хабитат признает важность создания у развивающихся стран потенциала для оценки инвестиций и финансовых потоков, необходимых для борьбы с изменением климата; оказания развивающимся странам, страдающим от изменения климата, помощи в разработке более эффективных стратегий для адаптации и понимания связанных с этим издержек; оказания развивающимся странам помощи в использовании механизма купли-продажи квот на выбросы углерода для освоения чистых источников энергии и овладения устойчивыми методами землепользования; оказания муниципалитетам и предприятиям содействия в расширении партнерств между государственным и частным секторами; и поддержки усилий по адаптации новых пакетов страхования и перестрахования к рискам, связанным с изменением климата. Эти меры можно также усилить с помощью разработки методологий и инструментов для оказания поддержки национальным правительствам и местным органам власти в их усилиях по получению доступа к финансированию для целей пересмотра политики, проводимой на международном и местном уровнях, и местным органам власти в их усилиях по освоению новых источников финансирования стратегий и мер по борьбе с изменением климата. ООН-Хабитат также признает необходимость интеграции мер по обеспечению энергосбережения в действующие национальные и местные нормативы и кодексы.

49. Существует также ряд других стратегий, которые могут способствовать принятию мер по адаптации и смягчению последствий изменения климата на региональном, национальном и муниципальном уровнях и ликвидации пробелов в знаниях национальных правительств и местных органов власти относительно таких мер, которые могут быть устранены путем финансирования инициатив в области создания потенциала.

50. В контексте инициативы "Единство действий Организации Объединенных Наций" ООН-Хабитат выступает за принятие следующих мер в целях содействия адаптации:

a) предварительные оценки имеют большое значение для скорейшего принятия действенных адаптационных мер и поэтому должны проводиться регулярно. Они не должны быть сопряжены с большими расходами. Для успешного решения проблемы изменения климата необходимы инструменты политики, учитывающие цены. Инвестиции в создание экологически чистых населенных пунктов могут окупиться в течение нескольких лет, если они будут основаны на научных оценках;

b) какие устоявшиеся механизмы, как выплаты для оказания помощи в случае стихийных бедствий и программы страхования, влияют на адаптационный потенциал и должны использоваться гораздо активнее;

c) города, расположенные в прибрежных районах, необходимо защитить от повышения уровня моря с помощью дамб, особенно в районах, подверженных наводнениям, таких как дельты рек и прибрежные участки суши. Несмотря на наличие разнообразных технологий и способов финансирования мер по смягчению воздействия изменения климата, они не доступны для национального и местного уровней и поэтому используются крайне редко;

d) регионы, где выпадает малое количество осадков, подвержены таким проблемам, как ограниченность водных ресурсов и чрезмерная нагрузка на эти ресурсы, нехватка воды и

лесные пожары. В случае чрезмерного забора грунтовых вод возникает опасность сокращения или истощения их запасов, а также проникновения соленой воды в прибрежные районы, в результате чего вода из колодцев перестает быть пригодной для питья или орошения. Необходимо разработать планы чрезвычайных действий и модернизировать системы водоснабжения и сбережения водных ресурсов;

е) руководители национального и городского масштаба нуждаются в дополнительной информации о степени уязвимости основных объектов инфраструктуры, включая системы энергообеспечения, транспорта связи и зданий. Они также нуждаются в содействии в разработке адаптационных стратегий. Инфраструктура и городские объекты должны планироваться таким образом, чтобы сократить выбросы двуокиси углерода. Сюда относится поддержка систем общественного транспорта и создание стимулов. Главными инструментами являются размеры налогов и субсидии наряду с созданием физической инфраструктуры, поощряющей сокращение выбросов двуокиси углерода. Города должны планироваться таким образом, чтобы место работы людей находилось неподалеку от их дома.

51. К числу ключевых стратегических мер по смягчению последствий изменения климата относятся следующие:

а) городам необходимо будет участвовать в различных механизмах купли-продажи квот на выбросы углерода и глобальных инициативах в области отчетности с тем, чтобы мир приблизился к цели создания безуглеродной экономики. Крупные города несут ответственность за смягчение последствий изменения климата и должны отчитываться о прилагаемых ими в этой связи усилиях;

б) города могут принимать косвенное участие в предупреждении изменения климата путем сокращения выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, потребления электроэнергии в зданиях, прежде всего получаемой в результате сжигания органического топлива, и потребления энергии в период использования и эксплуатации зданий, а также путем выбора энергосберегающих строительных материалов и строительных технологий. Городские власти должны создавать для граждан стимулы для экономии электроэнергии и вести строительство энергосберегающими и не опасными для климата способами с помощью выбора энергосберегающих строительных материалов и строительных технологий, грамотного утепления зданий и содействия использованию возобновляемых источников энергии, таких как солнечная энергия для освещения и подогрева воды. Информационная работа ООН-Хабитат по формированию долгосрочной стратегии развития ведется в рамках гуманитарных операций. Это позволяет добиться того, что меры по смягчению последствий изменения климата становятся частью мер по строительству жилья в чрезвычайных ситуациях.

С. Возможности уменьшения воздействия изменения климата на финансирование строительства доступного жилья и инфраструктуры

52. Предупреждение выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, за счет инвестиций в строительство инфраструктуры и утепление зданий сопряжено с высокими издержками. В связи с этим национальные правительства и местные органы власти могут неохотно тратить средства на меры, действие которых видно не сразу, а лишь в отдаленной перспективе, отдавая предпочтение проектам, дающим более заметный немедленный эффект. Финансирование должно выделяться на оказание национальным правительствам и местным органам власти в развивающихся странах поддержки в использовании механизма купли-продажи квот на выбросы углерода для освоения чистых источников энергии и овладения устойчивыми методами землепользования. Такие меры направлены на сокращение выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, и количества муниципальных отходов, противодействуя тем самым изменению климата. Финансовые средства на осуществление подобных мер могут также выдаваться частными банками и строительными организациями на коммерческой основе. Таким образом, помимо вызовов, связанных с влиянием изменения климата на финансирование строительства доступного жилья и инфраструктуры, нынешняя дискуссия на глобальном уровне открывает также возможности для участия ООН-Хабитат и других организаций в решении данного вопроса.

53. Необходимо обратить внимание на инновационный подход, связанный с использованием недорогостоящих и не вызывающих крупных выбросов двуокиси углерода строительных материалов и строительных технологий, таких как местные, традиционно используемые строительные материалы и строительные блоки из прессованного грунта, делающие

экологически чистые технологии более доступными. В целом, инвестиции должны способствовать укреплению сотрудничества с муниципалитетами, малыми и средними предприятиями и другими местными участниками и содействовать широкому участию и развитию конкуренции внутри городов, поощряя создание партнерств между государственным и частным секторами.

54. Появляющиеся механизмы передачи квот на выбросы углекислого газа также могли быть использованы в городском секторе в качестве подспорья инвестиций в энергосберегающие здания и объекты инфраструктуры. Такие меры могут быть направлены как на покрытие колоссального дефицита в развивающихся странах, так и поддержку необходимых инвестиций в развитых странах. Таким образом, механизмы передачи квот на выбросы углекислого газа могут стать универсальным источником финансирования мер, способствующих сокращению выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, в муниципальном секторе. Примерами этого могут служить средства, выделяемые на модернизацию существующих зданий в целях сокращения спроса на электроэнергию для освещения, охлаждения и обогрева, внедрение новых видов транспорта, таких как системы "легкого" железнодорожного транспорта или обширные сети велосипедных дорожек, или создание водосберегающих систем, способствующих снижению оперативных расходов на коммунальные услуги и стоимости для потребителей.

55. Обсуждение финансовых последствий изменения климата может также помочь найти решения, требующие отнюдь не выделения значительных ресурсов, а лишь изменения поведения и применяемых подходов. Конкретными примерами могут служить более эффективные процессы и методы строительства и эксплуатации зданий и объектов инфраструктуры. На городском уровне потенциальным вариантом может стать путь более компактного развития и более плотного заселения города, который снижает потребность в дальних поездках и энергопотребление зданий, например путем сооружения многоэтажного дома вместо цепочки одноэтажных домов.

56. Помимо повышения качества жизни в городских районах эффективная инфраструктура и экологически здоровое городское планирование будут также способствовать повышению конкурентоспособности городов и их способности решать проблемы демографического роста и управления, связанные с увеличением количества жителей и автомобилей в городах. Каждый час, который жители тратят в заторах, не только имеет экологические последствия, но и означает потерянное время для экономики, упущенную выгоду для человека и снижение качества жизни. В то же время, механизмы экологически чистого развития и повышения экологической чистоты инфраструктуры населенных пунктов могут создать новые возможности для предпринимательской деятельности.

57. В свете глобальных усилий национальным правительствам и муниципальным органам власти следует продемонстрировать, что в долгосрочной перспективе сокращение расходов на электроэнергию будет способствовать экономическому развитию соответствующего региона, так как сэкономленные средства смогут быть использованы на инвестиции, а не на потребление электроэнергии. Использование возобновляемых источников энергии также повышает разнообразие энергетического портфеля регионов и городов и тем самым усиливает его защищенность от внешних факторов, таких как непредсказуемые цены на нефтепродукты.

58. В целом, для обеспечения существенного сокращения выбросов газов, вызывающих парниковый эффект, необходимо не только в полной мере ощущать политическую и моральную ответственность, но и применять на национальном и местном уровнях экономические и законодательные инструменты, такие как обзоры подзаконных актов о строительстве.

VII. Вопросы для дискуссии, касающейся городов и климата

59. В соответствии с предложением, высказанным в главе V, Совет управляющих, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы, которые могли бы лечь в основу обсуждения темы о влиянии финансового кризиса на финансирование строительства доступного жилья и инфраструктуры:

а) могут ли процессы развития экономики и охраны окружающей среды – в контексте строительства жилья и развития городов – давать синергический эффект (в плане создания рабочих мест, привлечения инвестиций и обеспечения устойчивости) или же они мешают друг другу?

- b) какие изменения необходимо внести в финансовые стратегии, институциональные потенциалы, технологию и системы образования для того, чтобы снизить влияние изменения климата на строительство жилья и городской инфраструктуры?
- c) какой порядок очередности муниципальные власти должны присваивать инвестициям, связанным с изменением климата, с учетом ограниченного запаса их ресурсов?
- d) могут ли меры по благоустройству трущоб на местном уровне способствовать сокращению выбросов двуокиси углерода, смягчая тем самым экологическое воздействие со стороны городских районов с высокой плотностью населения?
- e) какие стимулы рыночного и государственного сектора могли бы эффективно способствовать перемещению обитателей трущоб и экономической деятельности в менее уязвимые части городских районов?
- f) каким образом муниципальные власти могли бы поддерживать и поощрять использование доступных и устойчивых строительных материалов и строительных технологий для смягчения последствий изменения климата? Должна ли государственная финансовая поддержка жилищного строительства увязываться с экологическими нормативами?
- g) каким образом муниципальным властям можно было бы получить упрощенный доступ к финансированию из Механизма чистых технологий и каким образом можно было бы эффективнее использовать механизм купли-продажи квот для осуществления в развивающихся странах проектов, связанных с адаптацией и уменьшением воздействия?
- h) каковы возможности участия частного сектора в покрытии расходов на адаптацию и смягчение воздействия, особенно путем совершенствования городской инфраструктуры и благоустройства неформальных поселений?

VIII. Выводы

60. Подводя итог, следует отметить, что шаги, которые ООН-Хабитат планирует предпринять в условиях глобального экономического кризиса, сосредоточены на двух областях. В рамках текущей оперативной деятельности внимание будет в первую очередь сфокусировано на демонстрации и распространении дальнейшей информации о важности предьинвестиционной работы в общинах, использования разумных процедур и создания потенциала в области разработки и осуществления проектов, касающихся финансирования доступного и экологически рационального жилья и инфраструктуры, с помощью таких экспериментальных форм работы на местном уровне, как механизм благоустройства трущоб, экспериментальные операции по предоставлению стартового капитала с его последующим возмещением и другие инновационные финансовые механизмы.
61. С точки зрения нормативной деятельности и информационной работы на глобальном уровне ООН-Хабитат будет и впредь предпринимать шаги для разработки стратегических рамок, способствующих привлечению государственных и частных инвестиций на цели строительства доступного жилья и базовой инфраструктуры. В связи с возможными планами восстановления экономики и реинвестиций, направленными на ликвидацию последствий экономического спада в развивающихся странах, ООН-Хабитат будет подчеркивать роль инвестиций в строительство жилья и инфраструктуры как движущей силы роста и важного средства сокращения масштабов нищеты.
62. Что касается информационной работы на глобальном уровне, то ООН-Хабитат с помощью Сети неистощительного развития городов будет последовательно стараться помогать национальным, региональным и местным партнерам приобретать, обогащать и использовать знания, инструменты и информацию о возможных механизмах финансирования для ускорения усилий по обеспечению устойчивого развития городов.
63. В целях ликвидации экономических и финансовых последствий изменения климата ООН-Хабитат должна продолжать действовать в тесном контакте с национальными правительствами и местными органами власти и оказывать поддержку, необходимую для укрепления их потенциала по стимулированию использования экологически чистых и доступных технологий в интересах малоимущих слоев населения, путем организации обучения и подготовки по вопросам, касающимся стратегий адаптации и смягчения последствий изменения климата. Эта деятельность будет также включать в себя создание организационного потенциала для обеспечения того, чтобы структуры и системы управления обладали достаточно гибким и

перспективным мышлением и понимали необходимость планирования и выделения ресурсов на цели адаптации и смягчения последствий изменения климата.
