

КИТАЙСКИЙ ВАРИАНТ РЕШЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ПРОБЛЕМ

Л.В. НОВОСЕЛОВА

Доктор экономических наук
Институт Дальнего Востока РАН

Ключевые слова: Китай, центральный и местные бюджеты, новая редакция Закона о бюджете КНР, долги местных правительств

Высокая динамика доходов и расходов государства, наблюдаемая в Китае в последние двадцать лет, обеспечила существенный рост народного благосостояния, быстрое развитие социальной и производственной инфраструктуры, активное обновление промышленной базы и т.д.

Эти впечатляющие результаты стремительного экономического роста сопровождались, однако, выявлением и обострением целого ряда серьезных проблем в финансовой сфере. Можно сказать, экономика КНР как бы «переросла» действующую систему государственных финансов. В результате состояние налоговой системы и государственных расходов, равно как и характер финансовых взаимоотношений центрального и местных правительств, по сути дела, не отвечают не только уровню возросших социальных обязательств правительства, но и задачам КНР в сфере совершенствования экономических отношений.

Какой путь будет выбран Китаем для решения этих непростых проблем? Изучение этого вопроса имеет не только очевидный исследовательский интерес. Ведь недостаточная бюджетная обеспеченность, финансовые проблемы, связанные с увеличением нагрузки на региональные бюджеты, с уменьшением их доходной части, увеличением расходных обязательств и, соответственно, с ростом бюджетного дефицита - все это характерные черты нынешнего проблемного состояния российских регионов. Возрастающие бюджетные риски субъектов Российской Федерации вызывают серьезные опасения, особенно на фоне рецессии, наблюдаемой сегодня в экономике нашей страны. В этих условиях китайский опыт финансовых преобразований приобретает для нас вполне предметное практическое значение.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ РЕФОРМЫ

Создание более действенного механизма управления финансовыми ресурсами выглядит особенно актуально с учетом таких важнейших реалий современного Китая, как неизбежное долговременное замедление темпов экономического роста в сочетании с дальнейшим усилением процессов урбанизации, предъявляющей повышенное требование к мобилизации всех возможных источников финансирования и повышению эффективности их использования.

По прогнозу заместителя министра финансов КНР Ван Баоая к 2020 г. доля городского населения Китая достигнет 60% (2013 г. - 53,7%), что потребует инвестиционных ресурсов в размере 42 трлн юаней (\$ 6,8 трлн по текущему валютному курсу) на создание новых рабочих мест и обустройство дополнительной рабочей силы в городах. По существующей практике местные власти финансируют около 30% соответствующих затрат, 70% средств представляет частный капитал. Это означает, что ежегодно только на цели урбанизации местные правительства должны находить на рынке капитала около 5 трлн юаней. Решение этой задачи будет весьма

проблематично без существенных изменений в финансовой сфере КНР¹.

В этой связи в последнее время, руководствуясь основными идеями 3-го Пленума ЦК КПК 18 созыва (2013 г.) о дальнейшем усилении рыночных начал в экономике, государством принята целая серия важных решений, определяющих основное содержание и важнейшие направления глубокой структурной реформы финансовой системы КНР.

В июне 2014 г. Политбюро ЦК КПК утвердило «План углубления финансовой реформы», определивший «дорожную карту» преобразований налоговой системы, бюджетного механизма и межбюджетных отношений². При этом первоочередные системные преобразования намечено провести до конца 2016 г., завершив комплексную финансовую реформу в целом не позднее 2020 г.

В августе 2014 г. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) одобрил новую редакцию принятого еще 20 лет назад Закона о бюджете КНР. Подготовка (2004-2010 гг.) и рассмотрение (2011-2014 гг.) обновленного закона заняли в общей сложности более десяти лет. В соответствии с внесенными поправками, в частности, был установлен механизм управления и контроля за долгами местных правительств, повышены требования к прозрачности бюджетного процесса, ограничены масштабы специальных финансовых трансферов центрального правительства региональным властям, усилены контрольные функции и полномочия ВСНП в отношении формирования и исполнения бюджета, а также утверждены обязанности Народного банка Китая в качестве управляющего государственным казначейством.

Принципиальное значение имеет предпринятое впервые в истории КНР объединение в рамках интегрированного национального фонда доходов и расходов четырех различных составляющих государственных финансов, включая госбюджет как таковой, государственные внебюджетные фонды (фонды министерств, ведомств и организаций), бюджет капитального строительства (специальные средства для финансирования крупнейших государственных проектов) и, наконец, фонд социального

страхования. Это должно положить конец существовавшей в Китае в течение многих лет практике формирования, наряду с госбюджетом, слабо контролируемых, непрозрачных и плохо управляемых внебюджетных доходов и расходов.

В опытном порядке такая методика была применена при составлении бюджета 2013 г. (еще до принятия новой редакции Закона о бюджете) и продолжена в 2014 г. Отчет об исполнении бюджета 2014 г. свидетельствует об огромных масштабах внебюджетных средств, включаемых отныне в систему бюджетного контроля и регулирования. В целом на их долю приходится более 40% общей суммы доходов государства, в т.ч. государственные внебюджетные фонды составляют 23%, фонд социального страхования - 17%, фонд капитального строительства - около 1%³.

Закон о бюджете в новой редакции вступил в силу 1 января 2015 г.⁴ Но уже в сентябре 2014 г. во исполнение его предписаний Госсовет КНР принял решение об углублении реформы управления бюджетной системой, предусматривающее, в частности:

- обеспечение прозрачности центрального и местного бюджетов: финансовым органам разных уровней предписано публиковать детальные финансовые планы и отчеты об их исполнении не позднее 20 дней после их утверждения законодательными собраниями⁵;

- создание системы среднесрочного бюджетного планирования: составление бюджетов, рассчитанных на трехлетний период, с возможностью переноса дефицита (либо профицита) годового бюджета на последующие один-два года, что должно облегчить принятие экономических решений, выходящих за пределы текущего финансового года;

- совершенствование налогового администрирования: вводится запрет на использование местными правительствами целевых финансовых сборов, а также самостоятельное установление ими налоговых льгот, нарушающих собираемость налогов и развитие рыночной конкуренции. Вместо этого предусмотрена возможность универсального применения стимулирующих налоговых льгот и преференций на всей территории страны в соответствии с общегосударственным законом;

- придание более гибкого характера системе межбюджетных трансферов. При этом уменьшение роли целевых финансовых трансферов из центра на реализацию местными властями конкретных инвестиционных проектов сочетается с соответствующим увеличением т.н. общих трансферов, передаваемых местным властям для самостоятельного расходования, исходя из потребностей регионального развития. Уже в 2014 г. было предусмотрено сокращение числа финансируемых из центра проектов с 220 до 150 и увеличение доли несвязанных трансферов до свыше 60% общей суммы средств, перечисляемых из центрального в местные бюджеты (в 2013 г. - 56,7%)⁶;

- усиление контроля за исполнением бюджетов всех уровней, предполагающее применение более жестких бюджетных правил и ограничений, улучшение работы казначейства и т.д.

ДОЛГОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В документах, регламентирующих вопросы финансовой реформы, особое внимание уделяется укреплению финансового положения местных ор-

ганов власти и урегулирования долгов местных правительств. Собирая около 50% всех доходов государства, местные бюджеты традиционно финансируют подавляющую часть затрат на социальную и производственную инфраструктуру, обеспечивая 85% государственных расходов. Следствием этого является сложное финансовое положение местных правительств, выражающееся, прежде всего, в лавинообразном нарастании их финансовых долгов⁷.

По состоянию на середину 2013 г. примерно 60% общей суммы государственного долга КНР, составившего 30,27 трлн юаней, приходилось на долю местных органов власти. При этом всего лишь за два с половиной года - с конца 2010 г. по середину 2013 г. - долги местных правительств выросли с 10,7 до 17,9 трлн юаней, т.е. на 67%⁸. Отношение местных долгов к ВВП КНР увеличилось с 3,5% в 1996 г. до 17% в 2007 г. и 30,6% в 2013 г.⁹ В 2013 г., по оценке МВФ, отношение местного долга к региональному внутреннему продукту в ряде провинций достигало 80%¹⁰.

В апреле 2013 г. международное рейтинговое агентство *Fitch* впервые с 1999 г. понизило кредитный рейтинг КНР с «АА» до «А+». Причина - напряженность местных финансов и огромной «кредитной экспансии»¹¹. Это свидетельствует о том, что такое положение в финансовой сфере является не только одной из центральных проблем развития на региональном уровне, но и представляет собой определенную угрозу стабильности социально-экономического развития КНР в целом.

Острота и сложность данной проблемы усугубляются общей запутанностью и непрозрачностью ситуации. В соответствии с Законом о бюджете КНР 1994 г., местным властям было запрещено прямое привлечение средств с рынка капиталов в виде как облигационных займов, так и банковских кредитов. И это в ситуации, когда на них были возложены основные обязанности по социально-экономическому развитию территорий при законодательном требовании поддержания сбалансированности бюджетов. Именно поэтому власти на местах были вынуждены использовать различного рода уловки и неформальные финансовые механизмы для пополнения своей казны.

Так, еще в 1990-е гг. правительства на уровне провинций, городов и уездов начали активно создавать местные инвестиционные и инвестиционно-строительные корпорации, целью которых являлась, главным образом, реализация конкретных инвестиционных проектов (промышленные парки, железные и автомобильные дороги, и т.п.). Первая такая компания была учреждена еще в 1992 г. в Шанхае, в дальнейшем они быстро распространились в приморских районах, а затем - и по всей стране. Вплоть до 2010 г. создание таких компаний не вызвало возражений и даже стимулировалось Госсоветом КНР, особенно в период мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. В результате, в конце 2010 г. в стране насчитывалось без малого 13 тыс таких структур, в т.ч. 6576 - на уровне провинций, 1648 - на муниципальном уровне и 4763 - на уровне уездов¹².

Представляя собой формально независимые юридические лица, такие компании имели право осуществлять заимствования на рынке капитала - в виде банковских кредитов (около 60% общей суммы привлеченных средств), в форме корпоративных об-

лигационных займов (10%) и т.д. Средства, как правило, привлекались у региональных банков и страховых компаний. Нередко источником заимствований становился и т.н. теневой кредитный рынок, обеспечивавший в 2013 г. до 13% заимствований¹³. О высокой динамике таких операций красноречиво свидетельствуют следующие данные, приводимые Азиатским банком развития. С 2002 по 2009 гг. сумма облигационных займов, выпущенных местными инвестиционно-строительными компаниями, выросла с \$10 млрд до \$60 млрд.

Привлечение средств осуществлялось под гарантии соответствующих органов власти, которые тем самым фактически принимали на себя солидарную ответственность за обслуживание и погашение долга. Наибольшей активностью в этом смысле отличались правительства городов (45% задолженности местных правительств в 2013 г.) и уездов (36%), которые, как известно, обладают гораздо меньшими финансовыми возможностями по сравнению с провинциями. К тому же контроль за их деятельностью со стороны центра значительно слабее.

Заимствование осуществлялось преимущественно на краткосрочной основе и по высокой процентной ставке. Сроки погашения банковских кредитов составляли, как правило, от трех до пяти лет, а сроки теневых заимствований не превышали одного года. При этом полученные финансовые ресурсы направлялись, главным образом, в инфраструктурные объекты с длительными сроками окупаемости и, таким образом, не создавали источников своевременного погашения привлеченных ресурсов¹⁴.

В результате, местные правительства были вынуждены брать на себя издержки бурной деятельности ими же созданных инвестиционно-строительных компаний, которые постоянно генерировали серьезные финансовые риски. Ведь, по сути дела, эти квазикommerческие структуры не были ни полноценными рыночными субъектами, полагающимися на собственные возможности и компетенции, ни обычными государственными предприятиями, находящимися под бдительным контролем органов государственного управления.

В 2013 г. задолженность этих компаний составляла почти 40% общей суммы долгов местных органов власти, при этом около половины задолженности подлежало погашению в ближайшие два-три года. И это при том, что, начиная с 2010 г., правительство КНР, серьезно озаботившись сложившейся ситуацией, приняло несколько решений, ограничивающих деятельность местных инвесткомпаний.

НОВЫЕ ИСТОЧНИКИ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Вместе с тем, постепенно отходя от практики обращения местных бюджетов результатами деятельности подведомственных инвестиционных компаний, центральное правительство в полной мере осознавало необходимость новых альтернативных источников доходов на местном уровне. Уже в 2009 г., реагируя на вызовы мирового финансового кризиса, Минфин КНР приступил к выпуску специальных облигационных займов, средства от размещения которых предназначались для балансирования бюджетов провинций. В 2009-2011 гг. объем привлеченных таким образом средств составлял 200 млрд юаней ежегодно, в 2012 г. он достиг 250, а в 2013 г. - даже 350 млрд юаней.

Распределение собранных средств между провинциями осуществлялось центром, исходя из целого ряда критериев. В их числе: степень потребности в развитии местной инфраструктуры, оценка общего финансового положения провинции, соотношение ее доходов и долгов, перспектива увеличения доходной части местного бюджета за счет собственных финансовых источников и т.д. Средства от таких облигационных займов направлялись в доходную часть бюджетов провинций, на которые и возлагалась ответственность за их обслуживание и погашение. Вместе с тем, в случае дефицита местного бюджета эта ответственность полностью или частично переходила на центральное правительство, под гарантию которого, собственно, и осуществлялся выпуск бондов. В результате, размывание дебиторской ответственности не способствовало улучшению ситуации с нарастанием местных долгов.

В 2011 г. китайским правительством была принята новая попытка оптимизации управления долгами региональных органов власти в рамках объявленного Минфином КНР экспериментального проекта самостоятельного выпуска облигационных займов правительствами провинций Чжэцзян и Гуандун, а также городов Шанхай и Шэньчжэнь, к которым в 2013 г. присоединилась и провинция Шаньдун¹⁵.

В рамках утвержденных Госсоветом КНР квот (от 2,2 млрд юаней для Шэньчжэня до 8,9 млрд юаней для пров. Чжэцзян) правительства-эмитенты сами определяли круг подписчиков на бонды и размер купона. Погашение и обслуживание долга являлось ответственностью Минфина КНР, однако осуществлялось оно за счет соответствующего уменьшения финансовых трансферов из центрального бюджета, что явилось важным шагом на пути обретения местными властями большей экономической самостоятельности и ответственности за собственные доходы, расходы и долги.

Следующим шагом в том же направлении была одобренная в мае 2014 г. пилотная программа Минфина КНР, предусматривающая в рамках утвержденных Госсоветом квот самостоятельный выпуск, обслуживание и погашение облигационных займов десятью специально отобранными территориями с наиболее устойчивым финансовым положением. В их числе города Пекин, Шанхай и Шэньчжэнь, провинции Цзянсу, Цзянси, Шаньдун, Циндао, Чжэцзян, а также Нинся-Хуэйский автономный район.

Программа предполагает возможность выпуска по рыночным процентным ставкам местных бондов сроком на пять, семь и десять лет, что в большей мере, чем прежде, соответствует срокам реализации осуществляемых инфраструктурных проектов. Входящим в пилотную программу территориям были выделены квоты для выпуска в период до конца 2014 г. облигационных займов на общую сумму в 110 млрд юаней¹⁶.

Законодательным оформлением этой новой финансовой политики явилось упомянутое выше принятие в августе 2014 г. новой редакции Закона о бюджете КНР, установившей легальную возможность прямого привлечения местными властями финансовых средств на рынке капитала под собственную ответственность. В октябре 2014 г. в контексте положений новой редакции Закона о бюджете Госсовет КНР выпустил «Предложения по усилению системы управления долгами местных органов власти», а

также «Решение об углублении реформы управления бюджетной системой», регламентирующие механизм выпуска местных облигационных займов, а также систему контроля и ответственности за их обслуживание и погашение. Внимательное рассмотрение этих законодательных нововведений позволяет наглядно представить реальные меры, предпринимаемые китайским руководством, по внедрению в жизнь программных постулатов о необходимости расширения действия рыночных механизмов в распределении финансовых ресурсов.

Прежде всего, во избежание серьезных финансовых рисков установлено, что право выпуска облигационных займов предоставляется только правительствам провинций, а также властям территорий, административно приравненных к уровню провинций. Регламентируются правила выпуска облигационных займов с использованием как административных рычагов, так и рыночных механизмов. В частности, принято решение, что размещение местных бондов будет осуществляться строго в рамках годовых квот, выделяемых Госсоветом КНР и утверждаемых сессией либо Постоянным комитетом ВСНП.

Полученные финансовые средства разрешается использовать исключительно на цели инфраструктурного строительства, запрещено расходование их на финансирование текущей деятельности местных властей. Средства, необходимые для обслуживания и погашения займов, включаются в расходную часть бюджетов провинций и должны находиться под контролем местного законодательного собрания.

Возможные риски каждого облигационного займа будут оцениваться центральным правительством. В случае превышения установленных критериев допустимых рисков будут выпускаться соответствующие предупреждения, отсутствие реакции на которые со стороны местных властей подлежит персональному наказанию¹⁷.

В этой связи взаимоотношения местных правительств и инвестиционно-строительных компаний подвергаются принципиальному изменению. Прежде всего, законодательно установлено, что провинциальные власти отныне не имеют права выдавать гарантии и привлекать заемные ресурсы при посредничестве инвестиционных компаний, а сами эти компании должны быть реструктурированы в соответствии со следующей примерной схемой.

Те из них, которые являются конкурентоспособными предприятиями и реализуют коммерчески окупаемые проекты (например, строительство коммерческого жилья), должны стать полноценными рыночными агентами, самостоятельно отвечающими за прибыли, убытки и долги без какого-либо участия местных правительств.

Компании, имеющие стабильные доходы и оперирующие в секторе государственных услуг (электро- и газоснабжение, водоснабжение, защита окружающей среды, здравоохранение и т.д.), могут быть преобразованы в государственно-частные партнерства с четким разграничением ответственности государственных органов и коммерческих структур.

Компании, не имеющие стабильных доходов, подлежат переводу в разряд государственных предприятий местного подчинения, для финансирования которых могут использоваться средства, полученные от размещения облигационных займов местными правительствами¹⁸.

Эти преобразования должны привести к существенному уменьшению провинциальных долгов, по-

висить их прозрачность и в итоге поставить их под неусыпный контроль власти, на которую, в свою очередь, возлагается задача текущего мониторинга индикаторов задолженности (размеры вновь привлеченных заимствований и просроченных долгов, отношение долга к ВВП и т.д.). При этом эффективность работы местных властей отныне будет оцениваться центром, в первую очередь, в зависимости от состояния долгового положения подведомственных территорий.

Таким образом, можно констатировать, что декларированная на 3-м Пленуме ЦК КПК 18-го созыва реформа финансовой системы КНР в 2014 г. получила вполне предметное развитие, с точки зрения как законодательного оформления важнейших преобразований, так и осуществления конкретных организационно-хозяйственных мероприятий по ее реализации. Как показывает практика, Китай остается верен избранной им логистике реформирования, предполагающей постепенное, последовательное, непрерывное и выверенное осуществление преобразований с учетом международного опыта и национальных реалий при распространении реформаторского процесса на все более широкий круг экономических отношений. В результате, не отказываясь от сохранения государственного контроля в экономике, Китай все более переходит от административных к нормативным методам регулирования, шаг за шагом продвигаясь к цивилизованной рыночной экономике, основанной не на архаичном «ручном управлении», а на действенных общественных институтах и законе.

¹ Wang Jun. Local Governments Out of Pocket?// Beijing Review, 2014, № 32.

² www.Online.Barrons.com, 21.10.2014.

³ Подсчитано по: «Доклад об исполнении центрального и местных бюджетов за 2014 год и проекте центрального и местных бюджетов на 2015 год» - <http://russian.peopl.com.cn/n/2015/0318/c95181-8864824.html>

⁴ China: Fiscal and Tax Reform Since the Third Plenum. Foreign and Commonwealth Office (UK). London, 2014, p. 2.

⁵ China Economic Update. Special Topic: An Update of China's Fiscal and Tax Reforms. World Bank Office, Beijing, October 2014, p. 25.

⁶ www.china.org.cn, 17.03.2014.

⁷ Zhongguo tongji nianjian-2014 (Китайский статистический ежегодник 2014). Пекин, 2014, табл. 7-1.

⁸ Money Matters. Local Government Finance in the People's Republic of China. Manila: Asian Development Bank, 2014, p. 8.

⁹ Ibid., p. 8, 120.

¹⁰ People's Republic of China: Staff Report for 2014 Article IV Consultation. Washington: World Bank, 2014, p. 27.

¹¹ Canuto O., Liu L., eds. Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets. Washington: World Bank, 2013; Money Matters... p. 10.

¹² Money Matters..., p. 15.

¹³ China Flash, 03.09.2014 - www.bbvaesearch.com, 14.09.2014.

¹⁴ По состоянию на середину 2013 г., 35% долговых обязательств местных правительств приходилось на объекты городского строительства, 24% - на транспорт, 7% - на строительство доступного жилья и т.д. Данные Национальной аудиторской службы КНР, 2013 г.

¹⁵ Ahmad E., Wang Z. Financing and Government reform in the People's Republic of China. Manila: Asian Development Bank, 2013.

¹⁶ Wang Jun. Op. cit.

¹⁷ Агентство Синьхуа, 03.09.2014.

¹⁸ China Economic Update..., p. 26; www.Online.Barrons.com