

Государственные предприятия КНР в 2011–2020 гг.: особенности и перспективы реформирования

© 2016

З.А. Муромцева

Дана характеристика очередного этапа реформы госпредприятий Китая, длящейся свыше двух десятилетий. Анализируются развитие и совместное функционирование разнообразных форм собственности, государственно-частное партнерство. Уделено внимание многоканальному и многоярусному инвестированию с акцентом на долевую собственность. Рассмотрены факторы неопределенности и риска, сопутствующие углублению рыночных начал в китайской экономике.

Ключевые слова: реформа госпредприятий, смешанные формы собственности, госактивы, бюджетная система хозяйствования, диверсификация инвестирования.

В 2003 г. государственные предприятия КНР вступили в этап перестройки управления госактивами и совершенствования «современной системы предприятий», характеризующейся четким разграничением прав на имущество, инвестиции и получение дохода от хозяйственной деятельности пропорционально вложенным средствам. За хозяйствующими субъектами закрепляются права на самостоятельное ведение производства (при их ответственности как юридических лиц за полученные результаты).

Формирование институциональной среды в XXI в. предусматривает культивирование (на началах, для общественных и необщественных секторов равных) права пользования компонентами производства.

Соответственно, углубление реформы госпредприятий и наиболее важных отраслей поставило перед китайским руководством три сложные задачи:

1) ускорение финансово-налоговой реформы, где отлаживаются отношения между финансовыми ресурсами центра и регионов, их полномочия, трансфертные платежи, система налогов для оптимизации структуры и социальных платежей;

2) углубление и оздоровление реформы финансово-банковской системы, где дальнейшее развитие реальной экономики и совершенствование современной системы предприятий требуют повышения конкурентоспособности банков, расширения сделок на фондовых биржах и в страховании;

3) формирование многоярусного рынка капитала, развитие рынка облигаций, продвижение маркетизации процентных ставок с постепенным осуществлением конвертируемости юаня по капитальным операциям.

В докладе о работе правительства на 1-й сессии ВСНП 12-го созыва, т.е. перед началом осуществления проекта 12-го пятилетнего плана (2011–2015 гг.), было отмечено, что благодаря углублению реформ «сложилась в основном структура бюджетной системы, состоящая из общественного бюджета, бюджета правительственных фондов, бюджета хозяйствования с госактивами и бюджета фонда социального страхования, при которой все внебюджетные средства вошли в бюджетное управление»¹.

Муромцева Зоя Андреевна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИДВ РАН.
E-mail: cesik@ifes-ras.ru.

В период после 3-го пленума ЦК КПК 18-го созыва была проведена работа по подготовке и практическим мерам реформирования по пяти направлениям: расширение рыночных механизмов и функций маркетинга, упрощение административных функций при формировании смешанных форм собственности, распределение полномочий между госпредприятиями центрального подчинения и местными госпредприятиями, формирование бюджета хозяйствования госкапиталом, переходя на более высокую ступень от управления госактивами к статьям полноценного функционирования госкапитала, продвижение смешанной формы собственности в хозяйственную деятельность корпораций и компаний для привлечения инвесторов с помощью диверсификации акционерных прав собственности². Актуальность этих задач подтвердили «Руководящие положения ЦК КПК и Госсовета КНР по углублению реформы госпредприятий», оглашенные в сентябре 2015 г.

По мере углубления административной реформы для госпредприятий обрисовались контуры укрупненных ведомств с едиными функциями. В реформе административного визирования за пять лет (2011–2015 гг.) было отменено или пересмотрено около пяти сот статей из списка административного визирования. Одновременно возросла динамика аудиторско-ревизионного контроля. В 12-й пятилетке ежегодно сокращались сферы административного визирования (например, в 2012 г. оно было отменено или ограничено по 314 статьям). Девять компаний, контролируемых госпредприятиями центрального подчинения, вышли на внутренний и зарубежный фондовые рынки. Продолжалась перестройка налогообложения через замену налога с оборота налогом на добавленную стоимость. При удерживании основных позиций для недопущения системных региональных рисков стимулировалось стабильное и здоровое развитие рынка капиталов при облегчении доступа к нему и оживлении негосударственной инвестиционной деятельности.

Реформированию госпредприятий в 12-й пятилетке и в плане на 13-ю пятилетку (2016–2020 гг.) свойственна комплексность подхода к решаемым проблемам. Этапу «перестройки управления госактивами и совершенствования современной системы предприятий» сопутствуют реформирование системы бюджетного управления с внедрением порядка общественных финансовых платежей, разработка мер по полной трансформации налога на добавленную стоимость, введение нормативной системы неналоговых правительственных поступлений³.

Поощрение инновационного развития, продвижение трансферта передовых технологий должны упорядочить оборот государственной доли акций предприятий, котирующихся на фондовых биржах, и осуществление сделок по реорганизации компаний в установленном порядке. Несмотря на нестабильность фондовых котировок в течение 2015 г., Госсовет КНР принял проект о реформе госпредприятий, рассчитанный до 2020 г., в котором государство оставляет за собой полномочия регулятора фондового рынка. Оно намерено отказаться от контрольного пакета акций в ряде госкорпораций⁴. В ноябре 2015 г. были объединены фондовые биржи Шанхая и Сянган. Это позволяет инвесторам осуществлять сделки на фондовой бирже Сянган, акции которой станут котироваться и в Шанхае, что позволит Сянганской бирже развиваться как оффшорному центру по операциям в юанях.

В Докладе о выполнении плана экономического и социального развития за 2015 г. и проекте плана на 2016 г. подчеркнуто: «Решительно штурмовать препятствия на пути реформ госпредприятий. Форсировать реорганизацию и создание инвестиционно-управляющих компаний, работающих с государственными активами. В целях стимулирования реформы по внедрению на госпредприятиях смешанной формы собственности предстоит осуществлять показательные пилотные проекты на госпредприятиях в сферах железных дорог, гражданской авиации, телекоммуникаций, военной промышленности и в других важнейших областях. Стимулировать системную реформу электроэнергетики, нефтегазовой и соляной промышленности. Опубликовать предложения по дальнейшему совершенствованию системы охраны имущественных прав⁵».

Квоты на выпуск корпоративных облигаций госпредприятиями центрального и местного подчинения с 2007 г. отменены. Эмиссию могут осуществлять компании, обладающие соответственно своему статусу определенной суммой чистых активов. Эти компании также должны иметь определенный кредитный рейтинг, среднегодовой размер распределяемой прибыли, объем эмиссии и т.д. Получение листинга — регистрации на фондовой бирже — предусматривает наличие поручителя.

Для развития многоярусного рынка капитала, расширения рынка ценных бумаг в КНР реформируется действующая система IPO (первой публичной продажи акций акционерной компании неограниченному кругу лиц), поощряющая участие отечественного капитала в росте предприятий новых и новейших технологий. В 2015 г. было представлено 86 IPO⁶. Для стимулирования венчурных инвестиций в новые отрасли создан государственный фонд с первоначальной суммой в 40 млрд юаней.

В период 12-й пятилетки для укрепления инвестиционной базы и диверсификации госсобственности «современная система предприятий» претерпела ранжировку по четырем направлениям — в зависимости от прибыльности госпредприятий и их роли в общественном благосостоянии:

- 1) 100%-ная госсобственность была определена для предприятий в сфере инвестиций и обеспечения безопасности;
- 2) полный контроль государства был распространен на ряд предприятий реального сектора;
- 3) государственные пакеты акций оставлены в компаниях, обладающих всемирно известными брендами, на некоторых иных госпредприятиях;
- 4) открыта возможность отказа от использования госкапитала в конкурентных отраслях.

Госпредприятия центрального подчинения, каковых на начало 2016 г. насчитывалось свыше 100, к 2020 г. должны удвоить уровень дивидендов, отдаваемых в государственную казну. Предусматривается, что активы госкорпораций, находящихся в системе Комитета Госсовета по контролю и управлению госимуществом, должны пополняться и осуществлять модернизацию за счет хозяйствования на государственном капитале. В 2014 г. доходы от госактивов в целом составили 202,3 млрд юаней, в том числе на госпредприятиях центрального подчинения — более 141 млрд юаней⁷. В 2015 г. по предварительному сводному плану доходов центральных и местных госактивов с учетом неизрасходованных остатков они должны были превысить соответственно 240,7 млрд юаней. Фактически этот показатель составил 256,016 млрд юаней, в том числе доходы от хозяйствования центральными госактивами планировались в сумме 155 млрд юаней, а реально составили 161,292 млрд (т.е. 104,1% от предусмотренного бюджетом показателя с приростом на 14,3%⁸).

С учетом оставшейся с 2014 г. суммы в 14,398 млрд юаней общий объем доходов от хозяйствования госактивами предприятий центрального подчинения приблизился в 2015 г. к 175,6 млрд юаней. Но доходы госкапитала этих предприятий были выплачены не полностью. Выплаты из бюджета хозяйствования центральными госактивами составили менее 136 млрд юаней, т.е. 80,3% от показателя, предусмотренного бюджетом. Это означает снижение выплат в 2015 г. на 4,2%⁹, т.е. фактически выплаты в бюджет доходов от хозяйствования на госактивах предприятий центрального подчинения не возросли и даже несколько уменьшились.

Это объясняется замедлением работы по реформированию предприятий коллективной собственности, созданных при предприятиях госсобственности, и отставанием реформы от графика на тех госпредприятиях, что освобождаются от функций электро- и водоснабжения, теплового обеспечения и управления коммунальным хозяйством, передаваемых специализированным организациям общественной собственности.

Собственные поступления в бюджеты хозяйствования госактивами местных предприятий в 2015 г. превысили 94,7 млрд юаней (в 2014 г. — 61,25 млрд). С учетом трансфертных платежей из бюджета хозяйствования госактивами предприятий централь-

ного подчинения (свыше 12,4 млрд юаней) общий объем доходов бюджетов хозяйствования госактивами местных предприятий превысил 107,1 млрд юаней (в 2014 г. — почти 100,2 млрд). Расходы бюджета хозяйствования госактивами местных предприятий в 2015 г. превысили 84,3 млрд юаней (в 2014 г. — почти 58,1 млрд)¹⁰.

Таким образом, сводные доходы центральных и местных госактивов в 2015 г. продемонстрировали некоторую динамику развития. Однако в докладе «Об исполнении центрального и местных бюджетов за 2015 г. и проекте центрального и местных бюджетов на 2016 г.» нет конкретных указаний на выплаты из бюджета хозяйствования госактивами центральных предприятий на пополнение уставного капитала госпредприятий, нужды самих госпредприятий, покрытие их убытков и т.д. В доходы обычного общественного бюджета в 2016 г. намечено передать 31,5 млрд юаней из бюджета центральных правительственных фондов и бюджета хозяйствования госкапиталом центральных предприятий, в том числе из последнего — 24,6 млрд юаней. По-видимому, в 2015 г. показатели поступлений от НДС выполнены не полностью.

Вместе с тем в бюджете КНР в 2015 г. почти на 64% выше предусмотренного показателя возросли неналоговые платежи. Такой рост, как было отмечено в марте 2016 г. на сессии ВСНП, обусловлен главным образом увеличением суммы прибыли, отчисленной в бюджет некоторыми финансовыми учреждениями и предприятиями центрального подчинения¹¹.

В 2016 г. эксперименты по взиманию НДС взамен налога на предпринимательскую деятельность предполагается распространить на сферы строительства, недвижимости, финансов и бытовых услуг. Предстоит увеличить удельный вес перечисления средств из бюджета хозяйствования государственным капиталом в обычный общественный бюджет. Наряду с этим ставится задача повысить эффективность использования этих средств посредством обновления форм финансовых расходов.

Создание открытой единой платформы научно-технического управления, финансируемой центральным бюджетом, должно помочь форсированию запуска госфонда по ориентированию внедрения научно-технических достижений в производство и положить начало компенсации рисков банковских кредитов.

Чтобы ускорить ликвидацию избыточных мощностей в металлургии и угольной промышленности, поддержать принцип «адаптации к рыночному давлению», признать за предприятиями статус субъектов, возлагая на местные правительства ответственность за организацию этого процесса при опоре на центральные власти¹², местные правительства и предприятия центрального подчинения будут поощряться за слияние и реорганизацию предприятий, реструктуризацию их долговых обязательств, ликвидацию среди них банкротов и трудоустройство сокращенного персонала.

В 2016 г. и в дальнейшем предполагается уменьшить расходы на нужды предприятий в конкурентных отраслях, сократить неэффективные траты и расходы, не совпадающие с политикой регулирования.

Совершенствование бюджета хозяйствования государственным капиталом предполагает увеличение удельного веса его перечислений в обычный общественный бюджет с 16% в 2015 г. до 19% в 2016 г. В бюджет хозяйствования госкапиталом центральных предприятий предстоит включить Китайскую железнодорожную корпорацию и еще 67 предприятий¹³. Приоритетные направления: выделение средств на решение проблем госпредприятий, накопившихся за время реформ, ликвидацию избыточных мощностей и трудоустройство сокращенного персонала.

Поступления в бюджет хозяйствования госкапиталом центральных предприятий в 2016 г. уменьшатся на 13,2% (до 140 млрд юаней). Сокращение обусловлено падением прибыли в нефтехимии, металлургии, нефтяной, угольной отраслях и др. С учетом доходов, перечисленных в 2015 г. на сумму более 39,7 млрд юаней, общий объем поступлений бюджета госкапитала центральных предприятий превысит 179,7 млрд юаней. В 2016 г. выплаты из этого бюджета предполагается увеличить на 37,3%, или на 155,123 млрд юаней.

Собственные поступления в бюджеты хозяйствования госкапиталом местных предприятий сократятся на 5,5% (до 89,47 млрд юаней). Учитывая трансферт из бюджета хозяйствования госкапиталом центральных предприятий в сумме 36 млрд юаней, доходы бюджета хозяйствования госкапиталом местных предприятий составят 125,47 млрд юаней, а расходы — 106,782 млрд. Рост расходов на 29,2% обусловлен увеличением трансфертов из бюджета хозяйствования центральным госкапиталом в местные бюджеты, где осуществляется освобождение госпредприятий от коммунальщиков (управление и снабжение водой, электроэнергией, теплом), чтобы в дальнейшем эти функции исполняли специализированные организации, основанные на общественной собственности с долевым участием. Вышеупомянутые средства намечено также потратить на поддержку реформы предприятий коллективной собственности, созданных при госпредприятиях на местах.

В целом в 2016 г. доходы бюджета хозяйствования на госкапитале центральных и местных госпредприятий составят 229,47 млрд юаней, т.е. снизятся на 10,4%. Учитывая остатки средств, поступивших и неизрасходованных в 2015 г., общий объем поступлений достигнет почти 269,2 млрд юаней. Расходы средств, полученных от хозяйствования госкапиталом, увеличатся в целом на 23,3% и составят в 2016 г. более 225,9 млрд юаней.

Ускорение реформы финансово-налоговой системы направлено на увеличение вложений в НИОКР предприятиями как субъектами инновационной деятельности. При полном завершении реформы по взиманию НДС взамен налога на предпринимательскую деятельность предполагается огласить переходный проект распределения дохода от НДС между центральными и местными органами власти¹⁴.

Подчеркнута необходимость инноваций в методах бюджетных ассигнований, где перечислены такие меры использования рыночных форм хозяйствования, как распространение модели государственно-частного партнерства, выявление роли различных финансовых инвестиционных фондов, привлечения финансовых средств общественного капитала, продвижение правительственных закупок услуг, развертывание пилотной работы по поддержке инновационной продукции посредством правительственных закупок.

Управление задолженностью местных правительств предусматривает установление лимита долговой нагрузки, создание механизма оценки и предупреждения рисков, выпуск займов, облигаций и т.д.

В 2015 г. в КНР насчитывалось 50 тыс. госпредприятий, чьи активы оценивались в 100 трлн юаней (15,7 трлн долл.), число занятых составляло примерно 30 млн человек¹⁵. Согласно данным 3-й Всекитайской экономической переписи, на 31 декабря 2013 г. число госпредприятий и занятых во II и III сферах экономики представляло следующую картину:

- промышленность — 20 тыс. предприятий (0,8% от общего числа), занятых — 4,785 млн человек;
- строительство — 5 533 предприятия (1,6% от общего числа), занятых — 2,474 млн человек;
- оптовая и розничная торговля — 27 тыс. предприятий, занятых — 1,034 млн человек;
- транспорт, складское хозяйство, почтовые и иные услуги — 9 тыс. предприятий, занятых — 3,43 млн человек;
- гостиницы, общепит — 7 тыс. предприятий, занятых — 374 тыс. человек;
- телекоммуникации, программное обеспечение, информационные услуги, интернет — 2 177 предприятий, занятых — 231 тыс. человек;
- лизинговое обслуживание и бизнес — 14 тыс. предприятий, занятых — 1,108 млн человек;
- научные исследования и техническое обслуживание — 10 тыс. предприятий, занятых — 557 тыс. человек¹⁶.

Особенность реформирования госпредприятий в 2011–2020 гг. состоит в стремлении ослабить под руководством КПК коррупцию и сложившиеся бюрократические

связи в проведении реформ, усилить «сверху» использование рыночного инструментария (слияние, поглощение, акции, облигации, маркетинг, страховые фонды, оживление негосударственных инвестиций с помощью сделок на фондовых биржах).

При ускорении налогово-финансовой реформы поставлена задача введения индикативных предложений по разграничению основных полномочий и обязательств по расходам между центральными и местными органами власти, а также увеличение удельного веса в общественном бюджете доли средств из бюджета хозяйствования госкапиталом предприятий центрального подчинения.

Реформа и совершенствование современной системы предприятий, основу которой составили госпредприятия, теснейшим образом связана с реформированием финансовой системы, включающей банки, налоги, валютные операции. В 2016 г. и в последующие годы предполагается при расширении замены налога на предпринимательскую деятельность налогом на добавленную стоимость распространить этот процесс на строительную, на сферу недвижимости, финансов и бытового обслуживания.

Реформа финансовой системы предполагает углубление реформ государственных коммерческих банков, директивных финансовых учреждений, финансовых учреждений развития и т.д., что должно способствовать активизации многоканального и многоярусного рынка капитала и продвижения стратегии инновационной деятельности для совершенствования современной системы предприятий.

Присоединившись в 2001 г. к ВТО, Китай в настоящее время добивается признания статуса рыночной экономики своей страны, так как партнеры по торговле, не признавая рыночности Китая, ставят китайские компании в неравноправное положение при международной конкуренции. Из-за этого, по мнению властей КНР, китайским торговым и производственным предприятиям отказывают в справедливости и распределении выгод при возникающих спорах.

Налаживая работу правовых и рыночных механизмов «сверху», китайские власти пытаются овладеть ими как источниками прямого финансирования предприятий и усовершенствовать распределение денежных и материальных ресурсов.

Реформа госпредприятий, согласованная с реформой финансовой системы (банки, налоги, валюта), управление фондовыми рисками — одна из сложнейших задач социалистической рыночной экономики, в зависимости от решения которой предстоит вынести суждение: есть ли свет в конце тоннеля, именуемого «социализмом с китайской спецификой».

1. URL: <http://russian.people.com.cn/31521/8172435.html>.

2. Чжунго цзинцзи чжоукань. 15.03.2016.

3. URL: http://russian.10thnpc.org.cn/china/archive/ianghui-5/2007-03/06/content_7910435.htm.

4. «Дыхание Китая». Октябрь 2015. № 6. С. 21.

5. URL: <http://russian.news.cn/2016-03/18/c135202300.html>.

6. URL: <http://www.stats.gov.cn>.

7. Жэньминь жибао. 18.03.2015.

8. Жэньминь жибао. 19.03.2016.

9. Там же.

10. Жэньминь жибао. 18.03.2015.

11. Жэньминь жибао. 19.03.2016.

12. Там же.

13. Там же.

14. Там же.

15. «Дыхание Китая». Октябрь 2015. № 6. С. 20.

16. URL: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201412/t20141216_653709.html.