

ФІНАНСОВІ ПЛАТФОРМИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ПІД ЧАС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ДОСВІД КИТАЮ

FINANCIAL PLATFORMS IN PROVISION OF FINANCIAL RESOURCES FOR THE LOCAL AUTHORITIES UNDER DECENTRALIZATION: CHINESE EXPERIENCE

**Дмитро
Єфремов**
к.е.н., докторант
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

Dmytro Yefremov
PhD,
PhD student,
SHEI «Kyiv
National
Economic
University named
after Vadym
Hetman»

ФІНАНСОВІ ІНСТИТУТИ

В Україні стартувала реформа із децентралізації та посилення економічних повноважень місцевих органів влади. Очевидно, що реформовані місцеві адміністрації мають отримати суттєво збільшені фінансові ресурси для виконання своїх повноважень. Однак ініціалізованою реформою це не передбачено в достатній мірі: обсяг покладених на них обов'язків буде вищим за їх фінансові можливості. Для вирішення цієї проблеми доречно залучити досвід інших країн, що розвиваються, зокрема китайський із створення фінансових платформ місцевих органів влади.

The decentralization reform, aimed on economic empowerment of sub-national governments, has recently started in Ukraine. Obviously, reformed local governments should get a substantial increase in financial resources to fulfill their mandate, that however would not be provided by initialized reform. The volume of their duties would be beyond their financial capabilities. To solve this problem, it is advisable to use the experience of other developing countries, in particular Chinese one, in establishing of financing platforms for local authorities.

Financial platforms of local authorities (FPLA) are intermediary companies, created by the local administrations, that take money for them from state banks, trust funds or bond market. Their role in attracting finances for projects that ensure the population by local public goods is decisive: the share of local debts, distributed among them, is more than 45%.

Usually FPLA are also the preferred contractor of sub-national government for the infrastructure construction in the region. They can get a concession for constructed facilities, that are offered to borrowers as collateral. As the stream of future income from infrastructure projects is not enough to cover their costs, the local authorities often subsidize their financial platform with money earned from the sale of their own natural resources means, first of all from the land. The land in a densely populated country with a high rate of urbanization is always an

attractive asset, including for collateral, that is why the local authorities transmit the rights on it to the authorized capital of their own FPLA than significantly expands the supply of credit to them.

This article is dedicated to the detailed investigation of their functioning, advantages and issues, as well as the possibility of Chinese positive experience application in Ukraine.

Ключові слова: фінансова децентралізація, борги, фінансові платформи місцевих органів влади, Китай

Keywords: fiscal decentralization, debts, financial platforms of local authorities, China

Постановка проблеми. В умовах ускладнення внутрішньополітичної та загострення соціально-економічної ситуації в Україні підвищеної актуальності набуває питання про характер фінансово-економічних відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування. Очевидно, що для ефективної реалізації своєї найважливішої функції – забезпечення громадян суспільними товарами та послугами – адміністрація регіону (міста, громади тощо) повинна мати необхідні повноваження, належну фінансову базу та управлінську автономію.

Сформований урядом України пакет реформ, спрямованих на децентралізацію влади, містить низку позитивних моментів: від збільшення фінансових ресурсів у розпорядженні нових адміністративних утворень до розширення їх політичних прав і адміністративних повноважень. Тим не менше, в окремих їх положеннях уже простежується невідповідність, зокрема, між обсягом повноважень, що передані на відповідальність громад, та величиною фінансових ресурсів, що залишатимуться в їх розпорядженні.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питання децентралізації влади та забезпечення її фінансовими ресурсами на належному рівні гостро дебатується протягом останніх п'яти років. Більшість вітчизняних вчених (Т. Безверхнюк [1], М. Бартковський, О. Кукарцев [2], П. Курмаєв, Н. Нижник та ін.) схиляються до його аналізу в контексті перерозподілу адміністративно-управлінських повноважень між центральним та регіональними рівнями влади; деякі (В. Андрущенко, О. Бориславська [3], Т. Личко) розгля-

дають його в якості ефективного способу демократизації суспільства; окремі науковці, спираючись на теорію суспільних фінансів (наприклад, О. Кобилецька [4]), наголошують на його визначальній ролі в поліпшенні якості забезпечення населення суспільними благами. В фокусі їх аналізу постійно перебуває досвід європейських країн, найчастіше польський, у той час як альтернативним моделям забезпечення місцевих органів влади фінансовими ресурсами під час децентралізації уваги практично не приділяється.

Постановка завдання. Китайська Народна Республіка – найбільш успішна країна, серед тих, що розвиваються, яка має систему фінансових відносин між центральною владою та субнаціональними одиницями подібну до тієї, на створення якої взято курс в Україні. Розбудовуючи ринкові відносини в національному господарстві, влада країни зафіксувала на високому рівні частку податкових надходжень, що залишається в розпорядженні місцевих органів влади (біля 50 %). Тим не менше їх все одно недостатньо для фінансування обсягу соціальних обов'язків, законодавчо закріплених за локальними адміністраціями. Останні у відповідь виробили спеціальний механізм подолання подібного дисбалансу – так звані фінансові платформи органів місцевої влади. Дослідженню особливостей їх функціонування та можливостей запозичення позитивного досвіду Україною присвячена дана стаття.

Виклад основного матеріалу. Фінансові платформи органів місцевої влади (ФПОМВ) – являють собою створені територіальними адміністраціями посередницькі компанії, які

позичають для них кошти в державних банках, трастових фондах або на ринку облігацій. Їх роль у залученні фінансів під проекти із забезпечення населення локальними суспільними благами є визначальною: частка місцевих боргів, розподілена серед них, перевищує 45 % (табл. 1).

Зазвичай подібні фірми є одночасно привілейованими підрядниками субнаціональної влади з будівництва інфраструктури в регіоні, їм у концесію можуть бути передані споруджені об'єкти, які пропонуються позичальникам в якості застави. Очевидно, що потоку майбутніх доходів від інфраструктурних проектів недостатньо для покриття витрат на них, тому місцева влада часто субсидує створені фінансові платформи заробленими від продажу власних природних ресурсів коштами, у першу чергу землі. Земельні ділянки в густонаселеній країні з високими темпами урбанізації завжди є привабливим активом, у тому числі й для застави, а тому місцева влада передає права на них до статутного капіталу власних ФПОМВ, чим суттєво розширює останнім кредитну пропозицію. Якщо цього недостатньо, субнаціональний уряд бере на себе додаткові зобов'язання, надаючи гарантії або виступаючи відповідачем по боргах своїх корпоративних посередників.

Таким чином, якщо на Заході локальна адміністрація території є вузловою ланкою в проектах держав-

но-приватного партнерства, через механізми якого координує з приватним бізнесом зусилля із реалізації інфраструктурних проектів, то в Китаї широко практикується інша модель – створення державних фінансових платформ, через які акумулюються фонди, місце розміщення яких провінційна влада визначає самостійно. Самі ж ФПОМВ більше нагадують корпорації з розвитку, практика утворення яких при локальних органах влади спостерігається в деяких країнах (США, Росія), але з акцентом на позикових можливостях. Сумарна їх кількість у КНР на сьогодні наближається до 4 тисяч, а повноваження, завдання та фінансовий потенціал платформ можна проілюструвати на кількох прикладах, доступних з дослідницької літератури [6; 7; 8].

Інвестиційна корпорація з розвитку міста Фушунь, що знаходиться в провінції Цзянсі в центральному Китаї, була створена 2002 р. із стартовим капіталом у 150 млн. RMB. Кошти, асигновані муніципалітетом міста при її заснуванні, згодом були доповнені правом на використання спеціально виділених для неї ділянок землі, а також матеріальними активами та акціями на 720 млн. трьох інших комунальних міських підприємств (фушуньської водопостачальної компанії, компанії з інвестицій та розвитку спеціальної економічної зони та Фушуньського державного гарантійного центру). На консолідовану інвестицій-

Таблиця 1

Частка фінансових платформ органів місцевої влади в структурі заборгованості місцевих адміністрацій у КНР на початок 2011 р.*

Вид інституту, що накопичує заборгованість	Всього заборговано		Борг із зобов'язанням погашення		Борг із наданням гарантій		Інші борги	
	млрд. RMB	%	млрд. RMB	%	млрд. RMB	%	млрд. RMB	%
Фінансові платформи органів місцевої влади	4971	46,4	3138	46,8	814	34,9	1019	61,0
Підрозділи та інститути органів місцевої влади	2498	23,3	1582	23,6	916	39,2	0	0,0
Організації з субсидіями органів місцевої влади	1719	16,0	1123	16,7	155	6,6	440	26,4
Громадські та афілійовані з місцевою владою органи	250	2,3	110	1,6	30	1,3	110	6,6
Інші локальні інститути	1280	11,9	759	11,3	421	18,0	100	6,0
Всього	10718	100	6711	100	2337	100	1670	100

* Джерело: [5, с. 5-6]

ну корпорацію покладено обов'язки з фінансування, будівництва та операційного управління інфраструктурою міста. Результатами її діяльності стали кілька життєво важливих для Фушуні інфраструктурних об'єктів: мережа сучасних міських колекторів та стічних труб, захисні споруди проти повеней в західній частині міста, оновлена дорожня мережа та розв'язки в центральному районі Фушуні, проекти розвитку інфраструктури в СЕЗ на території міста, а також будівництво соціального житла.

Доходи інвестиційної корпорації складаються з коштів, отриманих від продажу прав на контрольовану землю, вартість якої з розвитком інфраструктури суттєво зросла, платежів за користування водними ресурсами, які отримує її дочірня компанія, а також субсидій від уряду міста. Для фінансування витрат за тривалими проектами вона випустила позикові облігації (із земельною заставою), що дозволило залучити кошти на вигідних умовах. На сьогодні корпорація володіє в межах міста різноліквідними активами – землею, громадськими будівлями та дорогами, що приносять їй деякий дохід.

Створена в 2001 р. інвестиційна корпорація міського розвитку Хайчена (провінція Ляонін на Північному Сході) – ще один приклад ФПОМВ. 115 млн. RMB, внесені в її уставний фонд, у 2009 р. були доповнені земельними правами, основними фондами та будівлями міста на 2,8 млрд. RMB. Її завдання та функції аналогічні – розвивати та підтримувати в належному стані комунальні об'єкти та інфраструктуру. Корпорації підпорядковані підприємства з водопостачання, опалення та містобудівництва. Переведення міських об'єктів на баланс юридичних осіб дозволяє оперувати ними в комерційних цілях та використовувати їх для застави. Хоча корпорація спромоглася заробити деякі кошти на продажу очищеної від сміття землі міста, тим не менше її доходи є символічними, балансний розрив покривається за рахунок субсидій з міського бюджету.

Компанія з розвитку автострад міста Чунцін на заході Китаю має

уставний капітал у 2 млрд. та активів на 50 млрд. RMB. Знаходячись у власності муніципалітету, вона реалізує інфраструктурні проекти в Чунцінському мегаполісі. Під час своєї роботи вона стикається з проблемами, типовими для всіх ФПОМВ: директивне втручання в операційну діяльність, негнучкий генеральний план розширення капітального будівництва, купівля та продаж товарів і послуг за неринковими цінами, високі ризики та складність проектних робіт, підвищена потреба в борговому фінансуванні і слабка ліквідність активів. До основних недоліків, що мають місце в фінансовому менеджменті такого типу компаній, слід включити слаборозвинену практику управління ліквідністю та структурою їх заборгованості, низьку якість середньострокового фінансового планування діяльності. Кошти, залучені через корпоративних посередників локальних адміністрацій, в першу чергу розміщуються в капітальних проектах, здатних генерувати мультиплікативний інвестиційний ефект, об'єкти ж соціального та культурного призначення є для них другорядними (табл. 2). Щільна підтримка місцевої влади є, з одного боку, перевагою ФПОМВ, а з іншого – перешкодою для їх фінансової стабільності та розвитку.

Захоплення місцевих адміністрацій борговим фінансуванням місцевого розвитку містить у собі кілька великих загроз. Одна з них пов'язана з джерелами отримання позик. На початку десятих років XXI ст. найважливішими кредиторами ФПОМВ стали великі державні банки, на які припадає 79 % усіх позичених ними коштів, у той час як на кредити інших установ (трастових компаній) – лише 10 %, через продаж облігацій – 7 % та від вищих щаблів органів влади – всього 4 % [8, с. 9]. Накопичення боргів, частина яких має потенціал перетворитися на низькоякісні або безперспективні, несе загрозу стабільності банківської системи, яка лише кількома роками до цього з великими зусиллями була санована та рекапіталізована.

**Розміщення фінансових ресурсів,
позичених органами місцевої влади КНР,
між сферами місцевого господарства на початок 2011 р.***

Сфера місцевого господарства, що фінансувалась за рахунок запозичень	Всього позичено		Позика із зобов'язанням погашення		Позика із наданням гарантій		Інші позики	
	млрд. RMB	%	млрд. RMB	%	млрд. RMB	%	млрд. RMB	%
Міське будівництво	3530	36,7	2471	42,0	492	22,6	567	36,5
Комунікації та транспорт	2392	24,9	872	14,8	1077	49,4	444	28,6
Очищення та збереження землі	1021	10,6	938	15,6	56	2,6	27	1,8
Освіта, наука, культура, охорона здоров'я та будів- ництво соціального житла	917	9,5	438	7,4	132	6,0	347	22,4
Водозахисні проекти в сіль- ському і лісовому gospodar- стві	458	4,8	327	5,6	87	4,0	44	2,8
Захист навколишнього сере- довища	273	2,8	193	3,3	40	1,9	40	2,6
Протидія фінансовим ризи- кам для місцевої влади	111	1,2	82	1,4	28	1,3	0,5	0,0
Промисловість	128	1,3	68	1,2	58	2,7	2	0,2
Енергетика	24	0,3	5	0,1	19	0,9	0,7	0,0
Інші сфери	758	7,9	486	8,3	192	8,8	80	5,2
Разом	9613	100	5880	100	2181	100	1553	100

* Джерело: [5, с. 7-8]

Складнощі можуть виникнути і з основним видом застави, яку банки отримують від фінансових платформ – правами на використання землі. Надаючи позику, банки беруть до уваги не тільки її площу та місцезнаходження, але й потенціал економічного зростання та урбанізації адміністративної одиниці, що намагається отримати кошти. Тим не менше, вартість землі не може розглядатися як стабільна та прогнозована: вона залежить від екзогенних по відношенню до бюджету факторів динаміки регіону, а також кон'юнктури китайського ринку нерухомості, на якому експерти [9, с. 9-10] відзначають ознаки перегріву та надування мильних бульбашок, породжених різноманітними спекуляціями. Коли ж відбудеться крах ринку нерухомості, породжене ним цунамі може накрити усю фінансову систему країни.

До того ж основний засіб фінансування позик ФПОМВ – продаж адміністраціями прав на використання землі – має конкретні осяжні межі: за оцінками фахівців [8, с. 23] за збереження нинішніх темпів її реалізації він повністю вичерпається через 10

років. Субнаціональні уряди також надають перевагу стягненню податків та зборів з операцій з місцевими ресурсами, в той час як додаткові кошти можна було б отримати, розширивши базу оподаткування на їх власників.

Судячи з того, що темпи зростання боргів провінційних адміністрацій після 2010 р. в абсолютному виразі уповільнилися, а у відносному – навіть знизилися, керівництво країни серйозно ставиться до цієї проблеми та вживає заходів для її подолання. У 2010 р. Державна рада запровадила систему контролю за кредитуванням через механізми фінансових платформ територіальних урядів, зобов'язала останніх відмовитися від тіньового банківництва, коли запозичення здійснюються не безпосередньо в банках, а в спеціально створених посередницьких структурах під вищі відсотки. З 2012 р. Національною комісією з реформ та розвитку введено дозвільні нормативи випуску фінансовими платформами облігацій лише за умови, що відношення їх пасивів до активів не перевищує 90 %, а також встановлено ліміти по боргам ФПОМВ, за якими локальні адміністрації, що їх

створили, можуть брати зобов'язання із погашення або надавати гарантії. Локальним адміністраціям заборонено передавати суспільно значимі споруди (школи, лікарні, урядові будівлі) до статутного капіталу ФПОМВ з їх подальшим використанням у якості застави. А інструкціями Китайської банківської регуляторної комісії банкам заборонено кредитувати слабкі в фінансовому відношенні ФПОМВ та надавати кошти під проекти, попередньо неузгоджені з Державною радою КНР [9, с. 11]. Їх можна оцінити як спрямовані на обмеження можливостей місцевих чиновників, зацікавлених у покращенні економічної ситуації на керованих ними територіях, забезпечувати його за рахунок боргового фінансування. Керівництво країни запустило в 2014 р. нову реформу податкової системи, яка, з одного боку, має посилити контроль центрального уряду за суспільними фінансами, а з іншого – вирівняти баланс між фіскальними ресурсами та обов'язками місцевих органів влади щодо забезпечення населення локальними суспільними благами. Корисним також видається перехід від практики запозичення через штучних корпоративних посередників до прямого позичення субнаціональними урядами потрібних їм коштів через ринок облігацій. Такий крок зміг би посилити прозорість роботи фінансових ринків, підвищити надійність та збільшити їх кредитний потенціал.

ВИСНОВКИ

Систему фінансових платформ для місцевих органів влади можна розглядати як безпечну та корисну для запровадження в країнах, де здійснюється децентралізація, зокрема в Україні. Умовою її ефективної роботи є передача прав на розпорядження ресурсами території в відання субнаціональних органів влади. Лише підкріплена широкою фінансовою базою під контролем локальних адміністрацій реформа із децентралізації в Україні виявиться ефективною. Звичайно, запровадження ФПОМВ в Україні може стикатися з деякими проблемами – нестачею кваліфікованих

кадрів у регіонах та нерозвиненістю вітчизняного фондового ринку. Але вони можуть бути усунуті за рахунок запровадження спеціальних освітніх проектів або ж поглиблення інших реформ, що реалізуються сьогодні. Як показує досвід КНР, залучення посередників до місцевих фінансів дозволяє не тільки знизити дефіцит коштів у розпорядженні субнаціональної виконавчої влади, але й відновити регіональну інфраструктуру, запустити процес локального економічного зростання, а також гарантувати державі значний рівень економічної безпеки від нарощування боргових зобов'язань (відповідачами по яких за такої моделі виступають приватні структури).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безверхнюк, Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади [Текст]: монографія / Т. М. Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 320 с.
2. Кукарцев О. Інституціональні аспекти політичної регіоналізації в сучасній Україні / О. Кукарцев // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2010. – Вип. 22. – С. 60 – 65.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
4. Кобилецька О. Ф. Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України / О. Ф. Кобилецька // Проблеми системного підходу в економіці підприємств. – 2009. - № 12, Том 4.
5. National Audit Report. Audit findings on China's local government debts / National Audit Report // General Serial. – 2011. – № 104 – 14 p.
6. World Bank. The urban development investment corporations (UDICs) in Chongqing, China / World Bank // Technical assistance

report. – 2010. – [Electronic resource] available at http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/1429963-1235543628658/Chongqing_UDIC_en.pdfMa, 2012;

7. Zhang, Y. S., Barnett, S. Fiscal vulnerabilities and risks from local government finance in China / Y. S. Zhang, S. Barnett // IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department and Asia and Pacific Department. – 2014. – № 4. – 28 p.

8. Lu, Y., Sun, T. Local government financing platforms in China: a fortune or misfortune? / Y. Lu, T. Sun // IMF Working Paper, European Department and Capital Markets Department. – 2013. – № 243. – 29 p.

9. Sano, J. Local government debt structures in China and the central government's response / J. Sano // Pacific Business and Industries. – 2014. – Vol. XIV, № 52. – pp. 2 – 20.

REFERENCES

1. Bezverhniuk, T. M. Resources provision of regional manager: theoretic and methodological principles. Monograph. / T. M. Bezverhniuk, 2009. Odesa: ORIDU NADU, 320 p. (in Ukrainian)

2. Kukartsev O. Institutional aspects of political regionalization in contemporary Ukraine / O. Kukartsev // Ukrayinska natsionalna ideya: realiyi ta perspektivy rozvytku. – 2010. – Vol. 22. – pp. 60 – 65.

3. The decentralization of public power: the experience of European countries and prospects for Ukraine / O. Boryslavska, I. Zaveryuha, A. Shkolyk and other; 2012. Kyiv: Centre for Political and Legal Reforms. – 212 p.

4. Kobyletska O. F. The improvement of intergovernmental budget relations system as one of the consolidation principles for local budgets Ukraine revenues / O. F. Kobyletska // Problemy systemnogo pidhodu v ekonomitsi pidpryyemstv. – 2009. - № 12, Vol. 4.

5. National Audit Report. Audit findings on China's local government debts / National Audit Report // General Serial. – 2011. – № 104 – 14 p.

6. World Bank. The urban development investment corporations (UDICs) in Chongqing, China / World Bank // Technical assistance report. – 2010. – [Electronic resource] available at http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/1429963-1235543628658/Chongqing_UDIC_en.pdfMa, 2012;

7. Zhang, Y. S., Barnett, S. Fiscal vulnerabilities and risks from local government finance in China / Y. S. Zhang, S. Barnett // IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department and Asia and Pacific Department. – 2014. – № 4. – 28 p.

8. Lu, Y., Sun, T. Local government financing platforms in China: a fortune or misfortune? / Y. Lu, T. Sun // IMF Working Paper, European Department and Capital Markets Department. – 2013. – № 243. – 29 p.

9. Sano, J. Local government debt structures in China and the central government's response / J. Sano // Pacific Business and Industries. – 2014. – Vol. XIV, № 52. – pp. 2 – 20.

РІЦІУ