

# ПРИНЦИПИ ТА ПРАВИЛА РЕГІОНАЛЬНИХ БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН В КНР

## PRINCIPLES AND RULES OF THE REGIONAL BUDGET AND FINANCIAL RELATIONS IN CHINA

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

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

ТЕОРІЯ

*Фінансові відносини між адміністративними одиницями в Китаї засновані на специфічних принципах. Збір податків там здійснюють паралельно дві бюрократичні структури, відносини між податковими адміністраціями оформляються через податкові контракти, за виконання яких вони конкурують між собою. У вигравші від подібної практики опиняються платники податків. Тому, як ця система дозволяє знизити рівень корупції, поліпшити рівень забезпечення регіонів суспільними благами і забезпечити економічне зростання всієї країни, присвячена дана стаття.*

*Traditionally budgetary relations between the center and the regions are arranged in accordance with the hierarchical principle, the applicable laws of the country and economic expediency. The latter is not possible without planning, transparency and accountability of the subordinate units to the higher bodies. In this way the relationships between the subnational units in the Western countries are built on prescription theory of public finance. Budgetary relations between the administrative units in China are constructed on entirely different principles. Firstly, two parallel bureaucratic structures that collect taxes exist there - the state one and the local one. Second, in China, there are 4 levels of the administrative-territorial division of the country, which complicates the network of relations between officials within the Bureau. Third, the relationship between the lower and higher tax administrations are executed through the tax contracts - special plans to raise taxes on the economic agents that act in a certain territory. In the case of fulfillment of the plan the local administration can expect on financial bonuses. Fifth, tax institutions of different subordination compete for the amount of collected payments. The winners from these practices are taxpayers as the quality of services increase. As a result, China has opaque fiscal system, where an important role belongs not only to formal but also to informal rules and institutions. But this system can reduce the level of corruption, improve the regional provision of public goods and ensure the economic growth of the country.*

**Ключові слова:** фіскальна децентралізація, бюджетний регіоналізм, Китай

**Keywords:** fiscal decentralization, fiscal regionalism, China

**Постановка проблеми.** У уявленні не лише обивателів, а й багатьох політиків, економістів та соціологів сучасна Китайська Народна Республіка має імідж напівтоталітарної країни з жорсткою вертикаллю виконавчої влади, потужним адміністративним контролем і розгалуженим бюрокра-

тичним апаратом. Натомість у сфері фінансово-економічних відносин Китай демонструє приклад еталонної високодецентралізованої країни з суттєвими бюджетними повноваженнями адміністрацій на місцях, у якій ринкові механізми координації відносин між економічними агентами успішно співіснують з активним державним втручанням в господарські процеси. Досвід КНР у розбудові такої системи бюджетних відносин, яка надає широку господарську автономію регіональним управлінським елітам у поліпшенні якості життя місцевого населення і в той же час дозволяє зберігати соціальну і політичну єдність країни, протидіючи відцентровим силам, є вкрай актуальним для нашої країни, яка перебуває в пошуках оптимальної моделі децентралізації власних фінансів.

*Аналіз основних досліджень і публікацій.* Цікавість до вивчення специфіки регіональних бюджетних фінансів КНР демонструють не тільки самі китайці [2; 3], а й західноєвропейські та американські вчені [1; 4] та суспільно-політичні організації. Всіх хвилюють перспективи розвитку китайської економіки та потенційні загрози цим процесам, що можуть утворитися внаслідок загострення суспільних протиріч. Активно досліджують спроби Китаю поєднати в національному господарстві капіталістичні відносини та соціалістичні елементи російські вчені [5; 6]. Сінологічні студії в Україні практично відсутні або ж не стосуються прикладних проблем.

*Постановка завдання.* Особливо помітно фінансово-господарська автономія регіональних утворень КНР проявляється під час аналізу структури податкової системи країни. На які державні інститути в бюджетних відносинах з провінціями спирається центральний уряд? Якими принципами та правилами він керується в випадках прямого втручання в регіональні фінанси? На яких засадах вибудовують між собою фінансові відносини субнаціональні суб'єкти нижчого рівня? Ось ті питання, що виступають предметом дослідження автора даної статті.

*Виклад основного матеріалу.* В основу стягнення податків у КНР покладено державний адміністративний поділ країни на 1) провінції, автономні райони та міста центрального підпорядкування – 31 елемент, які, в свою чергу, поділяються на 2) 333 префектури, до складу яких входять 3) 2 862 повіти, що на найнижчому рівні поділяються на 4) 41 636 волостей, містечок та селищ.

Для адміністрування податкових виплат в Китаї функціонують дві паралельні вертикально інтегровані податкові структури: загальнонаціональна Державна податкова адміністрація (ДПА), а також Місцеві податкові бюро (МПБ) на рівні провінцій. Кожна з них містить у своєму складі підрозділи нижчого рівня відповідно до адміністративного поділу (рис. 1). Специфічним принципом побудови китайської податкової системи є також подвійне підпорядкування місцевих податкових бюро регіональним органам влади. Причому регіональні органи влади мають вирішальний вплив на діяльність підзвітних їм МПБ. Вплив же фіскальної адміністрації більш високого рівня (аж до ДПА), не зважаючи на формальну підпорядкованість, насправді носить консультативний характер, набуваючи вигляду коментування розпоряджень або надання операційних рекомендацій [2].

Важливу роль в структурі китайської податкової системи відіграють МПБ на рівні провінцій, які наділені повноваженнями корегувати ставки діючих місцевих податків і зборів, а також можуть запроваджувати і скасовувати нові регіональні податки. Вони також здійснюють функції координації та узгодження фіскальної ситуації в провінції з політикою Державної податкової адміністрації.

Всередині проміжних рівнів регіональної податкової системи діє складна система внутрішніх трансфертів та ретрансфертів, яка не є предметом для будь-якого цільового регулювання, а найчастіше є неформальним засобом вирівнювання фінансових потоків між фіскальними одиницями різного рівня.

Згадане міжбюджетне вирівнювання реалізується через *правило так званих «податкових контрактів»*. Спочатку адміністрація нижчого рівня розраховує мінімально необхідну суму доходів, що знадобиться їй для виконання своїх безпосередніх функцій, покриття операційних витрат та виконання зобов'язань перед місцевими економічними агентами. Далі податкові бюро нижчого і вищого рівня вступають у переговори між собою з приводу суми зібраних на території податкових платежів, яка буде передана нагору.

Поруч з нею в податкових контрактах фіксуються обсяги фінансових ресурсів, які локальні уряди розглядають як мінімально необхідні для виконання закріплених за ними завдань. Адміністрації вищого рівня при укладанні таких «угод» опиняються перед вибором: або погодитись на гарантовану фіксовану суму трансфертів чи міноритарний відсоток від зібраних податкових надходжень, або вимагати більшого, створюючи підґрунтя для морального ризику з боку підлеглих структур [3].

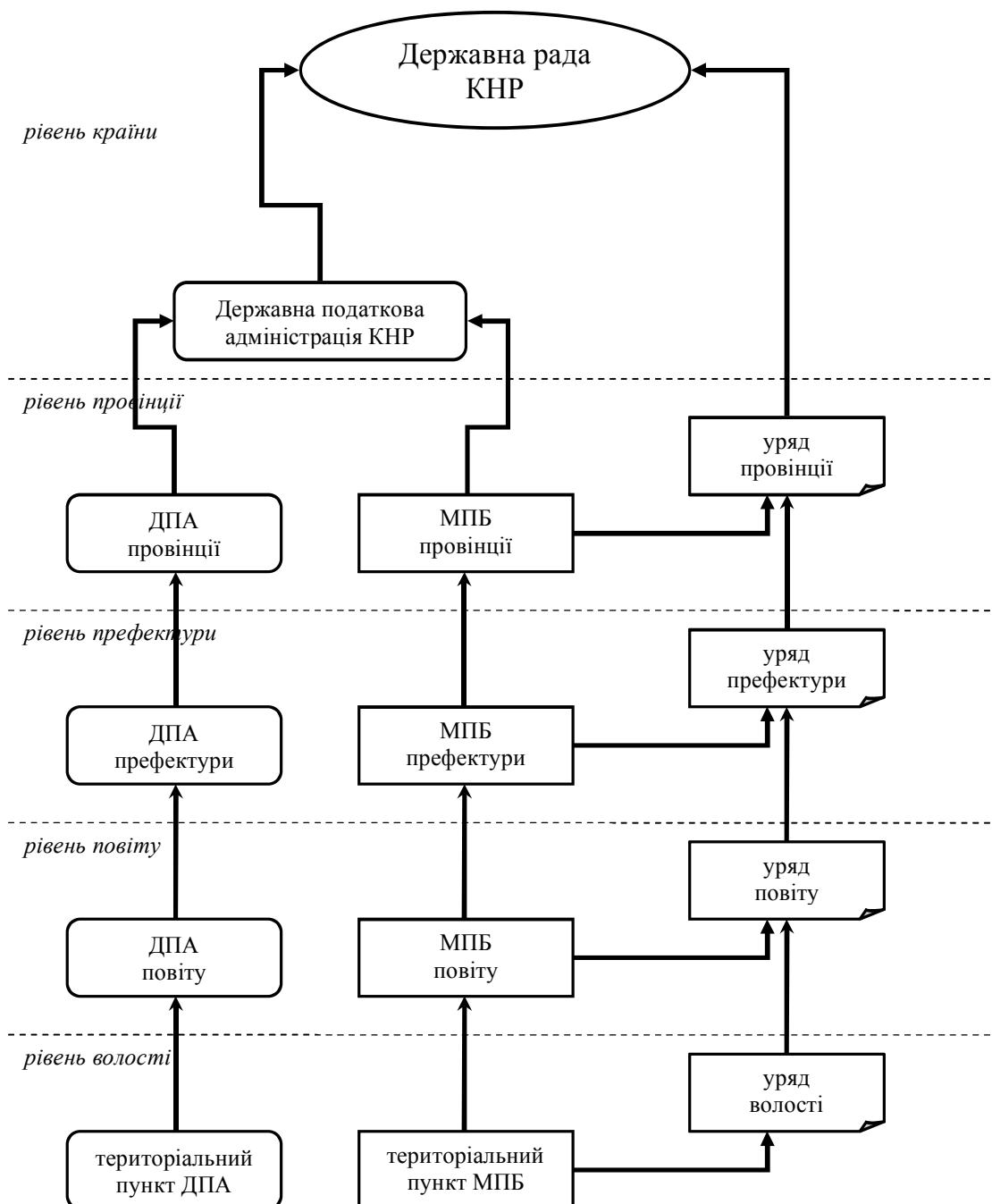


Рис. 1. Структура податкової адміністрації в КНР

Зібрані на найнижчих щаблях загальнодержавні податки в подальшому підлягають розподілу між різними рівнями адміністративної вертикалі (рис. 1) частково за формалізованими в законодавстві принципами, а частково через податкові контракти. Обсяг коштів, що залишається на кожному з ієрархічних щаблів, таким чином не є стабільним і визначається по факту (*ex post*), а тому не фіксується адекватною мірою загальнонаціональними статистичними службами. Більше того, якщо локальна адміністрація спромоглася зібрати податкових платежів в обсягах, більших, ніж передбачено бюджетним планом, за неформальним правилом вона може розраховувати на суттєвий «бонус» - основну частину коштів від понаднормативної суми. Тому хоча за офіційними даними центральний уряд забирає собі близько 60 % податкових стягнень, а решту залишає в користуванні місцевих адміністрацій різного рівня, насправді картина виглядає по іншому. За результатами прикладних обстежень вчених щодо роботи ДПА та МПБ кількох провінцій виявлено, що центральному уряду в підсумку передається біля 40 % зібраних податків, в розпорядженні виконавчої влади провінцій залишається 27 %, у префектур – 10 %, у повітів – 5 %, у волостей (містечок та селищ) – 18 % від загальної суми [3].

Дослідження інших вчених [4], спрямовані на вивчення взаємовідносин всередині податкової адміністрації між структурними елементами різного рівня, показують, що між ними утворюються досить неоднозначні стосунки. Часто ДПА та МПБ одного рівня виявлялися конкурентами між собою: вони не допомагають один одному інформацією та мало взаємодіють між собою. Як не дивно, у вигравші від подібного антагонізму опиняються місцеві підприємці: вони отримують можливості знижувати свої податкові зобов'язання, змінюючи місце або час державної реєстрації власного бізнесу. Відповідно до одного з положень податкової реформи КНР 2002 р., обслуговування та розрахун-

ки за податковими зобов'язаннями підприємств, зареєстрованих з наступного (2003) року, передаються з юрисдикції МПБ до ДПА. Пройшовши процедуру перереєстрації, бізнесмени отримують можливість сплачувати державні податки в паралельних податкових органах без наслідків для власної господарської діяльності.

Для чиновників, що займаються оподаткуванням, важливу роль відіграє регіональна ідентичність, а тому взаємини з підрозділами, що знаходяться на вищому ієрархічному щаблі, виявляються також не завжди ідеальними. Проте, розповсюдженими є і протилежні ситуації: на територіях, які відзначаються успіхами в економічному зростанні, має місце синхронність та злагодженість у діяльності як місцевих, так і державних податкових інституцій суміжних ієрархічних щаблів.

Опитані науковцями [4] китайські податкові чиновники за такої моделі виявляються набагато менш стурбованими проблемами ухилення від оподаткування, ніж можливостями втрати своїх платників у зв'язку з переходом їх до інших юрисдикцій. Тому механізм оподаткування на практиці залежить від компетентності, якості особистих відносин платника з податковим клерком і вмінні останнього гнучко інтерпретувати місцеве фіскальне законодавство.

Очевидно, що чиновники кожного проміжного рівня намагаються залишати під своїм контролем якомога більші обсяги регіональних фінансів, обґрунтовуючи потреби в більшій кількості суспільних благ або ініціюючи масштабні суспільні проекти. Місцеві бюрократи також стають зацікавленими в розширенні підконтрольних їм баз оподаткування, винайдені нових схем отримання доходів, а також раціоналізації структури видатків. Платники податків, у першу чергу бізнесмени, зі свого боку отримують канал комунікації з адміністрацією юрисдикції та опосередковану можливість впливати на напрямки розподілу сплачених ними до бюджету коштів.

## ВИСНОВКИ

В підсумку описані принцип переговорів між платником та податковим бюро з узгодження обсягів та напрямків використання регіональних бюджетних коштів, а також правило податкових контрактів між субнаціональними адміністраціями з приводу запланованих обсягів податкових зборів попри свою процедурну непрозорість як не парадоксально стимулюють економічний розвиток Китаю. Вони створюють умови для інтуїтивного віднайдення близьких до ефективної ставок оподаткування, заохочення підприємницької діяльності та покращення роботи суспільного сектору.

Фактично китайська модель структуризації фіскальної системи пропонує альтернативу західним зразкам – у ній не поточні видатки підганяються під прогнозовані доходи, а навпаки – зібрані до бюджетів податки слугують гарантованим покриттям можливих варіантів суспільних витрат. Україні, яка під впливом надзвичайних подій 2013 – 2014 років практично втратила здатність адекватно прогнозувати бюджетні доходи, китайський досвід бюджетно-фінансової децентралізації міг би стати у нагоді.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Eсkаus, R. Some Consequences of fiscal reliance on extrabudgetary revenues in China / Eсkаus, R. // 14 China Economic Review, 2003. – pp. 72 – 88.
2. Fan, Z. Intergovernmental transfer and regional balanced development: new reform agenda / Unfinished reforms in the Chinese economy // edited by Jun Zhang. – Shanghai: Fudan University, 2012. – pp. 123 – 151.
3. Hendrischke, H., Krug, B., Zhu, Z. China's local tax regimes. Devolution, tax farming and fiscal federalism / Taxation in ASEAN and China local institutions, regionalism, global systems and economic development // edited by Nolan Cormac Sharkey. – London: Routledge, 2012. – pp. 38 – 61.
4. Sharkey, N. C. Localization of central taxation in China / Taxation in ASEAN and China local institutions,

regionalism, global systems and economic development // edited by Nolan Cormac Sharkey. – London: Routledge, 2012. – pp. 62 – 73.

5. Медведев, Р. Подъем Китая. Что такое социализм по-китайски? / Рой Медведев. – М.: Астрель, 2012. – 318 с.

6. Современный Китай: Социально-экономическое развитие, национальная политика, этнопсихология / Отв. ред. Д. В. Буяров. Изд. 2-е. – М.: КРАСАНД, 2013. – 296 с.

## REFERENCES

1. Eсkаus, R. (2003) «Some Consequences of fiscal reliance on extrabudgetary revenues in China», 14 China Economic Review, pp. 72 – 88.
2. Fan, Z. (2012) «Intergovernmental transfer and regional balanced development: new reform agenda» in «Unfinished reforms in the Chinese economy» / edited by Jun Zhang, Shanghai: Fudan University, pp. 123 – 151.
3. Hendrischke, H., Krug, B., Zhu, Z. (2012) «China's local tax regimes. Devolution, tax farming and fiscal federalism» in «Taxation in ASEAN and China local institutions, regionalism, global systems and economic development» / edited by Nolan Cormac Sharkey, London: Routledge, pp. 38 – 61.
4. Sharkey, N. C. (2012) «Localization of central taxation in China» in «Taxation in ASEAN and China local institutions, regionalism, global systems and economic development» / edited by Nolan Cormac Sharkey, London: Routledge, pp. 62 – 73.
5. Medvedev, R. (2012) The rise of China. What is socialism in Chinese? Moscow: Astrel, 2012, 318 p.
6. Modern China: Socio-economic development, national policy, ethnopsychology / edited by D. V. Buyarov, Moscow: KRASAND, 2013, 296 p.