

## Спецификация бюджетной системы Китая после реформы 1994 года

И. У. Зулькарнай

*Башкирский государственный университет*

*Россия, г. Уфа, 450076, улица Заки Валиди, 32.*

*Email: zulkar@mail.ru*

Проводится анализ реформ 1994 года, проведенных в бюджетной системе Китая после длительного периода развития инновационной системы межбюджетных отношений, получившей название "одноканальная бюджетная система" или система "фискальных контрактов". Дана оценка факторам стимулирования экономического развития, заложенным в этой конструкции межбюджетных отношений.

**Ключевые слова:** китайские реформы, бюджетные реформы, стимулы экономического развития, бюджетная система, одноканальная система.

В последние годы Россия столкнулась с новой для нее ситуацией стагнации экономики, которая по разным оценкам может продлиться от нескольких лет до десятилетий. В этой связи актуальными становятся вопросы поиска путей придания ускорения экономическому развитию страны. Такой поиск может быть и чаще всего фокусируется на макроэкономических мерах центрального правительства, в случае нашей страны – федерального правительства. Однако, многие страны, и Китай в частности, видят наибольший потенциал управленческих воздействий на экономику на региональном и местном уровнях. Вопросы региональной политики достаточно хорошо исследованы в отечественной литературе [1, 2], в частности вопросы региональной политики в сфере предоставления бюджетных услуг [3] и создания институционально-организационной среды инновационно-ориентированного предпринимательства [4].

Данная статья посвящена восполнению пробела в региональных исследованиях, связанного с созданием эффективных бюджетных стимулов для регионов со стороны центрального правительства, направленных на развитие экономики территорий этих регионов. Такая литература представлена в основном незначительным циклом работ, опубликованных в основном накануне и во время проведения в России бюджетных реформ 2000-х гг. [5]. Мы исследуем этот вопрос, обращаясь к опыту Китая, который проводил рыночно-ориентированные экономические реформы, сопровождая их кардинальными реформами бюджетной системы, и главным образом межбюджетных отношений.

Особенностью этих реформ было наличие этапов, в которых сменялись модели межбюджетных отношений в направлении от простых форм к сложным. Этапы реформ

1980–1984 гг., 1985–1987 гг., 1988–1993 гг. были проанализированы в [6, 7, 8, 9]. Здесь проводится анализ важного этапа бюджетных реформ в Китае, который начался в 1994 году, после использования различных моделей системы «фискальных контрактов» в предыдущих этапах, с позиций эффективности бюджетных стимулов экономического развития.

Чтобы понять суть реформы 1994 года, коротко остановимся на реформах бюджетной системы, предшествовавших 1994 году. В период 1980–1993 гг., последовательно в три этапа получил развитие принцип фискального подряда, когда вся система налогов устанавливалась централизованно, но налоги не были закреплены за конкретными уровнями бюджетной системы, провинции собирали все налоги и делились с Центром общим сбором согласно договоренностям – фискальным контрактам, которые заключались на срок от 3 до 5 лет. Всего было шесть моделей межбюджетных отношений, различающихся схемой разделения налоговых доходов между провинциями и центром, а также между городами и уездами с одной стороны и провинциями с другой. По одной модели провинции перечисляли в бюджет центрального правительства определенный процент от всех налоговых сборов на своей территории, по второй модели – определенную абсолютную величину налоговых сборов, а остальное оставляли на своей территории. Это создавало стимулы провинциям развивать налоговую базу, т.е. экономику на своей территории. Также была комбинация этих моделей в части прироста налоговых сборов. Так, из ежегодного прироста налоговых сборов фиксированная величина либо фиксированный процент мог перечисляться в Центр. Эти модели применялись к провинциям и городам, которые могли изначально покрыть своими доходами необходимые расходы, и не получали дотации. Для провинций, которые не могли покрыть необходимые расходы даже всеми доходами, собираемыми на своей территории, устанавливалась дотация, которая была неизменной на протяжении нескольких лет, и создавала стимулы наращивать налогооблагаемую базу, т.к. рост собственных доходов не влиял на размер дотации, не приводил к ее уменьшению. Это была простая для понимания администрациями провинций, городов и уездов система, которая создала очень эффективные бюджетные стимулы для всех уровней административной системы (провинции, города, уезды) развивать налогооблагаемую базу на своих территориях. После более десятилетия применения этой одноканальной бюджетной системы, Китай в 1994 году провел кардинальную бюджетную реформу, решительно приблизив ее моделям, применяемым в большинстве государств мира.

В основе реформы лежали следующие принципы: единая система налогов, справедливое распределение налогового бремени, упрощенная система налогообложения, рациональное разделение власти по вертикали. Были введены современные методы финансирования бюджетного дефицита: не за счет эмиссии денег центробанком, а за счет размещения долгосрочных и краткосрочных государственных обязательств. Со-

ответственно было создано единое управление государственным долгом, обслуживающего внутренними и внешними долгами.

В собственно налоговой системе основной новацией было создание двух, независимых друг от друга систем налогов и систем сборов налогов: центральной и местной. Так называемые центральные налоговые бюро взимали налоги, поступающие в центральный бюджет и совместно используемые налоги, а местные (субнациональные) налоговые бюро – налоги, закрепленные за местными бюджетами [8]. До этой новации все налоги собирались субнациональными органами управления, т.е. провинции собирали все налоги на своей территории, а затем по одной из упомянутых выше моделей делились с центром.

Расходные полномочия получили четкое деление между административными уровнями (центр, провинция, уезд (или город), сельские органы управления), в соответствии с классическими принципами: оборона относилась к компетенции центрального правительства, девятилетнее школьное образование – к компетенции органов местного самоуправления.

Налоги распределялись по вертикали по следующим принципам. Те налоги, которые тесно связаны с макроэкономическим регулированием, относились к центральному бюджету. Налоги, тесно связанные с развитием местной экономики, которые легче взимать и администрировать местным властям, относились к субнациональным уровням управления. Налоги, характеризующиеся стабильностью поступления, а также небольшие по размеру относились к категории совместного пользования.

В соответствии с этими принципами в центральный бюджет поступали экспортные и импортные пошлины, налог с прибыли предприятий центрального, а не местного подчинения (в литературе [7, 8] он называется подоходный налог с предприятий, но фактически это налог с доходов за вычетом расходов, так что на самом деле это налог с прибыли), налог с банков, страховых компаний и финансовых организаций, а также другие менее значимые налоги. В субнациональные бюджеты поступали подоходные налоги местных предприятий, индивидуальные подоходные налоги, налоги на местную (городскую) землю, налоги на дома, автомобили, пахотную землю, на наследство и дарение и другие местные по смыслу налоги.

НДС был отнесен к совместно используемым налогом: 75% сборов поступало в центральный бюджет, а 25% – в субнациональные. Налоги на общенациональные ресурсы, такие как нефть и морские ресурсы поступали в центральный бюджет, а налоги на местные ресурсы, как например земля – в местные бюджеты.

Общий принцип разделения совокупных расходов между Центром и субнациональными правительствами выражался отношением 40:60, а доходов – обратным отношением 60:40, т.е. 60% консолидированного бюджета поступало непосредственно в центральный бюджет, но расходы его составляли 40% консолидированного бюджета, а в

субнациональные бюджеты поступало 40% всех собираемых в стране налогов, но расходы их составляли 60% расходов страны, соответственно 20% консолидированного бюджета составляли дотации Центра субнациональным бюджетам.

Было осуществлено упорядочение всей системы налогов в части унификации ставок и баз налогов. Так, к предприятиям всех форм и видов собственности (государственные, коллективные, частные, совместные) стал применяться единый подоходный налог (фактически налог с прибыли) с предприятий. Также был введен единый индивидуальный подоходный налог с прогрессивной шкалой налогообложения, который объединил в одну налогооблагаемую базу различные виды индивидуальных доходов. Вместо налога с оборота был введен налог на добавленную стоимость (такое произошло в России с 1 января 1992 года, одновременно с «шоковой терапией» и началом российской версии рыночно-ориентированных реформ). Ставка НДС была изначально установлена в размере 17%, на основе проведенных расчетов. Были введены акцизы на табак, алкоголь и предметы роскоши. Введение акцизов способствовало коррекции стимулов на местном уровне, т.к. снижало их заинтересованность делать упор на развитие производств табачной и алкогольной продукции.

К критикуемым в литературе недостаткам реформы 1994 года относится то, что сохранялось разделение предприятий по центральному и местному подчинению. Это создавало трудности в свободном движении капитала между предприятиями, с точки зрения либеральных принципов [8]. Однако, такое разделение привязывало налоговые поступления к конкретным действиям соответствующих правительств. Государственное предприятие центрального подчинения было результатом деятельности центрального правительства, а предприятия местного подчинения (в том числе частные) появлялись в результате действий местных органов власти.

Общая направленность реформ заключалась в увеличении централизации путем повышения доли консолидированного бюджета, поступающего в центральный бюджет, увеличении возможностей Центра в макроэкономическом регулировании, в перераспределении ресурсов между провинциями.

Результаты реформы были неоднозначные, хотя в целом оцениваются положительно. Сразу после реформы, в 1994–1999 гг. произошло замедление роста экономики Китая с 14% в дореформенном 1993 году до 7.6% в 1999 году. Это можно объяснить снижением стимулов субнациональных уровней управления развивать местную экономику, вызванную снижением их фискальной автономии. Так, доля центрального бюджета скачкообразно возросла с 22 процентов консолидированного бюджета в дореформенном 1993 году до 56 процентов, сразу после осуществления реформы. Основной вклад в такое изменение внес НДС, который составил 42% доходов центрального бюджета. Также сыграло роль то, что Центр приобрел собственную систему сбора налогов, что снизило возможности субнациональных уровней давать налоговые льготы, которые

они использовали в целях увеличения инвестиционной привлекательности своих территорий. Рост доли центрального бюджета в консолидированном произошел в основном за счет роста в целом налоговой нагрузки на экономику. Так, доля налогов в ВВП возросла с 12.3% в дореформенном 1993 году до 17.3% в 2005 году, когда и сам ВВП возрос значительно. Несмотря на снижение, темпы роста оставались высокими (8–10% в год в 1994–1999 гг.), что определялось ранее достигнутым ускорением за счет бюджетных стимулов, созданных в 1980–1993 гг.

А с 2000 года темпы прироста ВВП стали подниматься и достигли в 2007 году 14.2%, причины которого лежат в совершенствовании бюджетной системы после реформы 1994 года. Далее, в связи с мировым финансовым кризисом 2008 года темпы опять упали до 9.8%. Затем темпы восстановились до 10.2% в 2010 году, но последние годы постепенно снижаются, в 2015 году они составили 6.8%, что явилось одной из причин падения мировых цен на нефть. Но даже эти темпы являются величиной, к которой стремятся многие страны, но не могут достигнуть.

Данный анализ показывает, что введение системы разделения и налогов и перераспределения доходов между регионами для развивающихся экономик целесообразно осуществлять после этапа применения простых форм межбюджетных отношений, после создания эффективных бюджетных стимулов экономического роста и достижения этих высоких темпов роста.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №16-06-00532а*

## Литература

1. Ахунов Р. Р. Управление конкурентоспособностью в системе воспроизводственного потенциала региона. Монография. Уфа, 2015. 242 с.
2. Юсупов К. Н., Янгиров А. В., Ахунов Р. Р., Таймасов А. Р., Токтамышева Ю. С. Региональная экономика. Уфа, 2015. 280 с.
3. Ислакаева Г. Р. Совершенствование государственной региональной политики в сфере высшего профессионального образования // Дискуссия. 2012. №10 (28). С. 48–50.
4. Шестакович А. Г. Институционально-организационная среда инновационно-ориентированного предпринимательства // Экономика и предпринимательство. 2015. №4–2 (57–2). С. 1006–1010.
5. Лавров А., Христенко В. Экономика и политика российского бюджетного федерализма. М.: 1999. URL: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=4850&order\\_4=M\\_DATE&dir\\_4=DESC&page\\_4=825](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=4850&order_4=M_DATE&dir_4=DESC&page_4=825)
6. Зулькарнай И. У. Одноканальная бюджетная система в экономических реформах Китая 1979–1993 гг.: уроки для России // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. №6. С.101–106.

7. Коуз Р., Ван Н. Как Китай стал капиталистическим. М.: Новое издательство. 2016. 386 с.
8. Жуджунь Дин, Ковалев М. М., Новик В. В. Феномен экономического развития Китая. Минск: Издательский центр БГУ. 2008. 446 с.
9. Bahl, R., 1999, Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations. (Ann Arbor: University of Michigan Press). 237 p.
10. Поспелова Е. Б. Современная налоговая система Китая: налоги на доходы и имущество физических лиц // Интернет-журнал «Науковедение». Выпуск 6 (25), ноябрь – декабрь 2014. С.1–22.

Статья рекомендована к печати лабораторией исследований социально-экономических проблем регионов ИНЭФБ БашГУ

## **Analysis of the Chinese budget system after reforms of 1994**

I. U. Zulkarnay

*Bashkir State University*

*32 Zaki Validi Street, 450076 Ufa, Russia.*

*Email: zulkar@mail.ru*

China performed in 1994 budget reforms that changes the budget system had built in the process of fiscal experiments in 1980–1993 and called “single-channel fiscal system” and “system of fiscal contracts”. There is estimation of fiscal incentives for economic growth that this new system of intergovernmental relations had developed that time.

**Keywords:** Chinese reforms, budget reforms, incentives for economic growth, budget system, single-channel fiscal system, fiscal contracts.