

УДК 336.1:352(510)

Єфремов Д.П.

*кандидат економічних наук, докторант
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана***СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА КИТАЮ
ЗА СТРАТЕГІЇ ПЕКІНСЬКОГО КОНСЕНСУСУ****THE STRUCTURE OF CHINESE PUBLIC SECTOR
UNDER THE STRATEGY OF BEIJING CONSENSUS****АНОТАЦІЯ**

Адекватна оцінка масштабів державного сектора країни виступає для дослідника відправною точкою аналізу структури економіки країни, специфічних рис її національної моделі, вектору її руху та потенціалу розвитку. Дослідження елементів державного сектора також створює фундамент для ідентифікації його функціонального призначення в контексті результативності розбудови держави суспільного добробуту, а також успіхів у забезпеченні редистрибутивної справедливості. Вивченню його масштабів та структури в Китаї, який спирається на власну модель державного капіталізму, присвячена дана стаття.

Ключові слова: масштаби державного сектора, структура державного сектора, Пекінський консенсус, Китай.

АННОТАЦИЯ

Адекватная оценка масштабов государственного сектора страны выступает для исследователя отправной точкой анализа структуры экономики страны, специфических черт ее национальной модели, вектора ее движения и потенциала развития. Исследование элементов государственного сектора также создает фундамент для идентификации его функционального назначения в контексте результативности развития государства общественного благосостояния, а также успехов в обеспечении редистрибутивной справедливости. Изучению его масштабов и структуры в Китае, который опирается на собственную модель государственного капитализма, посвящена данная статья.

Ключевые слова: масштабы государственного сектора, структура государственного сектора, Пекинский консенсус, Китай.

ANNOTATION

Adequate assessment of the public sector scale provides to researchers a starting point for the analysis of the economy's structure, the specific features of its national model, the vector of its movement and development potential. The investigation of the public sector elements also provides a foundation for the identification of its functionality in the context of welfare-state building, as well as success in ensuring redistributive justice. The subject of this article is to study public sector scale and structure in China, where it is based on its own model of state capitalism. For this purpose comparative methods and statistical analysis of country's government finance statistics are used. Because in China there is an economic model in which the state controls society and directs it to the objectives recognized by its leaders as a priority, then in relation to the institutions of government in this country one should not use the term «public sector», but the «government sector». The study revealed the features of Chinese statistics in fixing of the government sector activities, disparities in the distribution of functions and resources between the central government and sub-national administrative units. Also it identified potential risk points to the stability of the Chinese model of state capitalism.

Keywords: the scope of the government sector, the structure of the government sector, Beijing consensus, China.

Постановка проблеми. Усі науковці, які досліджують особливості економічного розвитку Китаю протягом останньої чверті ХХ – початку

ХХ ст., акцентують увагу на важливості внеску державного сектора країни в економічну динаміку. Успіхи КНР у забезпеченні високих темпів економічного зростання, побудовані не просто на активному втручанні держави в ринкові механізми, а й на збереженні державних підприємств у стратегічних галузях і державної власності на активи, оформлені в модель китайського державного капіталізму, кинули тінь на домінуюче в парадигмі мейнстріму бачення держави як небажаного економічного агента, масштаби та повноваження якого потрібно регламентувати правилами та скорочувати.

Логіка діяльності державного сектора Китаю підкоряється принципам так званого Пекінського консенсусу, протилежного Вашингтонському, що має за мету відродження великої нації на умовах стійкості та внутрішньої стабільності політичної системи, засобами інтенсивного економічного розвитку та оновлення суспільства. Обмежуючи волатильність ринків та ставлячи під державний контроль ресурсні потоки, влада країни підтримує економічні відносини на базі державного капіталізму. Адекватна оцінка ефективності функціонування останнього потребує встановлення масштабів та структури державного сектора Піднебесної, що уможливило б компаративні дослідження та запозичення китайського досвіду іншими країнами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема динаміки економічних розмірів державного сектора цікавить науковців з часів А. Вагнера, який першим дослідив тенденцію до його невинного зростання [1]. Сьогодні для оцінки масштабів участі держави в економіці класична теорія суспільного сектору в першу чергу звертається до аналізу частки ВВП, перерозподіленої через державний бюджет [2, с. 160–164]. Детальне вивчення її довгострокової динаміки у зв'язках з іншими макроекономічними та соціальними параметрами для країн ОЕСР здійснили Танзі та Шукнехт [3], а огляд сучасного періоду представлений у [4]. Вдалий підхід до класифікації наукових теорій, які виникли на інтерпретації тенденції Вагнера щодо розмірів держави, запропонували Т. Гаррет та М. Райн [5]. Вони умовно розділили їх на такі, що віддають верхність суспільству над державою (Баумоль, Родрік, Чиказька школа),

та ті, які пояснюють їх збільшення автономністю держави по відношенню до суспільства (Нісканен, Оутс, Б'юкенен).

У цьому контексті цікавим видається порівняння динаміки структури державного сектора в Китаї за доби державного капіталізму (після 1978 р.) із тенденціями та їх інтерпретаціями, поширеними в розвинутих країнах.

Мета статті полягає в оцінці розмірів державного сектора КНР, що дає підстави висувати про «вартість» держави для економіки, ефективність абсорбції та редистрибуції нею коштів суспільства та успішність її діяльності як гаранта добробуту населення.

Для просування до неї у межах даної статті автор оперує елементами компаративного та статистичного аналізу. Проблемою їх застосування для аналізу випадку КНР слід відзначити недостатність офіційних статистичних даних, які пропонуються Національним бюро статистики Китаю (NBSC): вони не завжди відповідають міжнародним стандартам, частина з них (особливо стосовно регіонів) не публікується або не доступна англійською мовою. У рамках даного дослідження автор не ставить за мету заповнити білі плями у статистичній інформації щодо КНР, а тому за потреби звертатиметься до висновків інших дослідників стосовно обсягів фінансових ресурсів, якими оперують державні інститути країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз масштабів державного сектора в сукупному продукті країни можна здійснити за двома напрямками: 1) підсумувавши витрати центрального і місцевих урядів, а також державних підприємств, в обсягах яких матимуть своє відображення функції, взяті на себе державою в межах національного господарства; 2) додаючи доходи, отримані центральним і місцевими органами влади, а також державними компаніями, величини яких нададуть свідчення про структуру джерельної бази державного сектора країни. Оціночні судження за кожним із підходів доцільно здійснювати на основі не стільки абсолютного, скільки відносного виміру, порівнюючи витрати і доходи держави із загальною величиною створеного країною продукту.

У порівнянні з іншими країнами – світовими лідерами (табл. 1) обчислені через витрати державного бюджету сучасні масштаби державного сектора КНР були до 2013 р. феноменально низькими – усього близько чверті ВВП. Такий показник є нетиповим для розвинутих держав Західної Європи, де від країни до країни він коливається довкола половини сукупного продукту, але цілком характерний для країн, що розвиваються (наприклад, понад 30% у Республіці Корея). Держава в Китаї активно витрачає на оборону та правопорядок, а от витрати перерозподільчого та соціального характеру зростають значно повільніше (табл. 2).

Аналіз основних напрямів видатків зведеного державного бюджету Китаю протягом двох

останніх десятиліть дозволяє виокремити кілька важливих тенденцій зміни його структури:

Таблиця 1
Частка сукупних державних витрат в економіці деяких країн (у середньому за рік у % до ВВП)

Країна	Роки			
	1995-1998	1999-2003	2004-2008	2009-2013
Італія	50,33	46,86	47,22	50,36
Німеччина	49,72	46,78	44,58	45,44
Респ. Корея	23,52	27,09	30,18	32,54
Сполучене Королівство	38,35	39,20	43,45	47,35
США	35,82	35,04	36,94	41,20
Франція	53,68	51,90	52,65	56,59
Японія	34,10	36,54	34,30	39,97

Джерело: складено автором на основі даних OECD, IMF

1) суттєве підвищення видатків на державне управління та національну оборону в 1995–2009 рр., викликане нарощенням адміністративно-управлінських (12% у 2009 р. проти 9% у 2000 р.) та оборонних (6,5% у 2009 р. проти 0,1% у 2000 р.) витрат;

2) стабільно високий рівень безпосередньої фінансової підтримки галузей національного господарства – характерна риса стратегії Пекінського консенсусу, в якому важливу роль відіграють капітальне та інфраструктурне будівництво (8–11% сукупних витрат) та сільське господарство (7–10%); підтримка промисловості та сфери послуг реалізується через механізм державних підприємств та банків, для яких створюються преференційні умови ведення бізнесу (прямі дотації для них з бюджету малопоширені);

3) штучно стримуване підвищення обсягів надання суспільних послуг населенню, яке відбувається повільніше за темпи зростання економіки в цілому: за рахунок розширення програм соціального захисту (10,3% у 2013 р. проти 2,4% у 1995 р.) та медичного забезпечення (5,9% у 2013 р. проти 3% у 2005 р.); витрати на покриття населення освітою – найбільша стаття видатків бюджету (13–15%), зважаючи на складність забезпечення, велику чисельність населення країни та його позитивний щорічний приріст;

4) уряд приділяє посилену увагу розвитку науки та технологій, у зв'язку з чим частка витрат на них також збільшується;

5) трансферне вирівнювання активно використовується Пекінським урядом для подолання просторових диспропорцій та наслідків макроекономічної нестабільності, що реалізується у першу чергу через надання субвенцій містам, пряма підтримка депресивних територій є незначною (0,5–1%), а практика надання цінних субсидій населенню із зростанням доходів останнього зростає.

Таблиця 2
Динаміка структури витратків зведеного
державного бюджету КНР, % до підсумку

Напрямки витратків	1995	2000	2005	2009	2013
Державне управління та безпека (державне управління, оборона, громадський порядок, продовольча безпека, екологічний захист)	16,71	16,01	22,21	30,16	24,28
Підтримка галузей національного господарства (капітальне будівництво, а також субсидії підприємствам сільського господарства, промисловості, транспорту, сфері послуг)	28,54	23,55	22,90	19,86	20,92
Надання послуг населенню (освіта, культура, спорт, ЗМІ, охорона здоров'я, соціальний захист)	28,79	34,17	28,67	30,71	33,74
Підтримка науки та інновацій	0,86	2,31	1,54	3,60	3,63
Трансферне вирівнювання (підтримка міст, депресивних територій, цінні субсидії населенню)	10,98	9,44	7,63	6,69	11,27
Інші витрати	14,12	14,52	17,05	8,98	6,16

Джерело: складено автором на основі даних NBSC

Економічна криза 2008–2009 рр. помітно вплинула на державний сектор КНР, спричинивши додаткові зміни в його структурі. Намагаючись підтримати економічне зростання, уряд країни запровадив у дію потужний антикризовий план, у результаті якого на 1–2 в. п. підвищилось фінансування сільського господарства, промисловості та транспорту, усіх видів соціальних послуг, а також більш ніж на 4% зросла підтримка міст на фоні оптимізації витрат на державно-адміністративне управління. Таким чином, набір антикризових заходів, реалізованих у Китаї, відзначався канонічною спрямованістю на стимулювання внутрішнього сукупного попиту за рахунок інвестиційної експансії та соціальних трансфертів.

Слід відзначити, що витрати на соціальний захист робітників підприємств у КНР не включаються до витратків державного бюджету, субсидії ж збитковим державним підприємствам обліковуються як від'ємні доходи бюджету, а не витрати. Ураховані під час аналізу, вони роз-

ширюють масштаби витратків державного сектора на 4–5 в. п. [6].

Поруч із витратками за класичними бюджетними статтями (на суспільні послуги, трансферти населенню, субсидії економічним суб'єктам, національну безпеку тощо) у Китаї поширена практика фінансування за рахунок держави позабюджетних витратків різного спрямування. Найчастіше вони здійснюються місцевими адміністраціями або ж окремими державними агенціями чи інститутами та набувають форм дотацій сільгоспвиробникам, інвестицій у відновлення природних ресурсів, технологічну модернізацію комунальних підприємств, компенсаційних платежів жителям сільських територій, а також будівництва та утримання інфраструктурних об'єктів.

Окрім офіційних бюджетних та позабюджетних витратків, у країні також має місце практика неформального фінансування так званих небюджетних витратків державного сектора, джерелами яких є непередбачені витрати за інфраструктурними проектами, втрати, породжені комерційною діяльністю різних гілок влади, викуп застав, покриття різноманітних недоїмок, пені, штрафів та компенсаційні виплати за простроченими кредитними зобов'язаннями державних підприємств і установ. Подібні витрати не обліковуються державними статистичними службами та існують на межі з тіньовою економікою; їх величина оцінюється фахівцями у додаткових 5% ВВП щороку [6].

До уваги слід взяти і той факт, що значна частина державного сектора в Китаї представлена у вигляді численних державних підприємств, сумарний обсяг одних лише інвестиційних витрат яких у 2010 р. становив 20,8% ВВП (у 1995 р. – 17,9%, у 2000 р. – 16,6%, у 2005 р. – 16,0%).

Специфічною рисою китайської економіки є вертикальна асиметричність структури витрат і доходів державного сектора: співвідношення витрат центрального і регіональних бюджетів складає 1 до 4,6, в той час як їх доходи співвідносяться як 1 до 1. Вона є унікальною не тільки на фоні економік країн, що розвиваються (де аналогічні співвідношення складають 1:0,2 та 1:0,1), а й держав, економіки яких прийнято вважати розвинутими (співвідношення 1:0,5 та 1:0,2), в яких операційне виконання більшості функцій доручено все ж центральному уряду [7, с. 40–41].

Основною причиною китайської асиметрії є диспропорційність розподілу функціональних обов'язків між центральною владою та місцевими адміністраціями різних рівнів. Кожен із щаблів адміністративної влади намагається максимізувати бюджетний надлишок у своєму розпорядженні, з метою чого оптимізує «непробуткові» статті власних витрат (у першу чергу соціального спрямування), делегуючи обов'язки з їх фінансування підлеглим адміністраціям нижчого рівня. Як наслідок, на найнижчих управлінських рівнях спостерігається концентрація соціально важливих державних витрат,

для покриття яких вони не мають належної фінансової бази.

Висновки. За стратегії Пекінського консенсусу внутрішньокраїнове вирівнювання доходів бюджетів різних рівнів суттєво обмежене в КНР різноманітними факторами інституціонального характеру, а тому локальні органи влади вимушені самостійно шукати джерела позабюджетних доходів для збалансування своїх фінансів. Ними найчастіше стають рентні платежі від продажу або експлуатації місцевих матеріальних нестворених активів, надходження від яких, однак, не можна розглядати як стабільні та невичерпні. Означені фактори уже є генераторами боргових проблем для адміністративних одиниць у багатьох кутках країни, загрожують довгостроковій рівновазі балансу активів у розпорядженні держави та потребують кардинального реформування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Wagner A. Staat in nationalökonomischer Hinsicht. / A. Wagner // Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Third edition, Book VII. – Jena: Lexis, 1911. – P. 743–745.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт; пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective / Tanzi V., Schuknecht L. – USA, Cambridge University Press, 2000. – 291 p.
4. Hall D. The past, present and future of public spending / D. Hall // PSIRU, Business School, University of Greenwich, London [Electronic resource]. – Available at http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_conference_2010/papers/59._The_past__present_and_future_of_public_spending.pdf.
5. Garrett T. and Rhine R. On the size and growth of government / T. Garrett and R. Rhine // Federal Reserve Bank of St. Louis Review. – 2006. – № 88(1). – P. 13–30.
6. Lin S. Government expenditure / S. Lin // The Oxford companion to the economics of China / edited by S. Fan, R. Kaubur, S.-J. Wei, X. Zhang. – Oxford University Press, 2012. – P. 183–189.
7. Dollar D. and Hofman B. Intergovernmental fiscal reforms, expenditure assignment, and governance / D. Dollar and B. Hofman // Public finance in China: reform and growth for a harmonious society / edited by Jiwei Lou, Shuilin Wang. – World Bank, 2008. – P. 39–51.