

Аналитический доклад

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ВЗАИМНАЯ БАЛАНСИРОВКА СОСТАВНЫХ ЧАСТЕЙ

Состав рабочей группы:

Национальные консультанты:	Каримов А. Сабиров Н. Эргашев А.
Координатор исследования:	Бабаев С.



Аналитический доклад «Межбюджетные отношения: взаимная балансировка составных частей».

Аналитический доклад «Межбюджетные отношения: взаимная балансировка составных частей» подготовлена в рамках совместного проекта Министерства финансов Республики Узбекистан и Программы развития ООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане».

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, выступающей за позитивные изменения в жизни людей путем предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов. Мы работаем на территории 166 стран, оказывая им содействие в поиске решений глобальных и национальных проблем в области развития. В процессе развития своего потенциала страны используют опыт и знания персонала ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Все права принадлежат ПРООН. Любое воспроизведение Аналитического доклада «Межбюджетные отношения: взаимная балансировка составных частей» или использование выдержек из данной публикации допускаются только с письменного согласия ПРООН, ссылка на источник обязательна. По всем вопросам, касающимся перепечатки, перевода и приобретения печатных версий обращаться по адресу: г. Ташкент, 100015, ул. Мирабадская, дом 41/3.

Мнения, выраженные в публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Правительства Республики Узбекистан или ПРООН.

© Программа Развития Организации Объединенных Наций, 2014
Узбекистан, 100015, г. Ташкент, ул. Мирабадская, дом 41/3.
Тел: (998 71) 120 34 50
Факс: (998 71) 120 34 85
Интернет: www.undp.uz

© Проект ПРООН «Реформа бюджетной системы в Узбекистане», 2014
Узбекистан, 100008, г. Ташкент, пл. Мустакиллик, 5.
Тел: (99871) 239 48 27
Факс: (99871) 239 48 60
Интернет: www.publicfinance.uz

Аналитический доклад

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ:
ВЗАИМНАЯ БАЛАНСИРОВКА СОСТАВНЫХ ЧАСТЕЙ**

Ташкент – 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Доходная часть местных бюджетов	5
2. Расходная часть местных бюджетов	16
3. Межбюджетные отношения	23
Заключение	29
Литература	31

Введение

Правительством Узбекистана реализуется ряд масштабных программ, нацеленных на расширение и модернизацию материально-технической базы социальной сферы, которые должны обеспечить опережающие развитие страны, формирование качественного человеческого капитала и повышение уровня жизни населения. Но дальнейшее эффективное функционирование социальной сферы требует также наличия адекватного механизма управления и финансирования текущей деятельности модернизируемых секторов в будущем. Важнейшими аспектами в данном направлении являются налаживание действенной системы стимулов, эффективных каналов информационных потоков, механизма оперативного принятия решений для разрешения множества возникающих в повседневной жизни проблем, действенного контроля. Кроме того, текущая деятельность социальной сферы неразрывно связана со смежными отраслями, инфраструктурой и органами управления на местах и пр., что требует эффективного взаимодействия, координации деятельности, четкого распределения ролей, полномочий и ответственности.

Все вышеотмеченные вопросы составляют огромный объем информационного потока, централизованная обработка которого представляет серьезные трудности. Решение данной задачи требует соответствующего уровня комплексной децентрализации. Причем не просто децентрализации в поставке социальных услуг, но и полномочий по решению проблем, связанных с их представлением, канала обратной связи от потребителей данных услуг, обеспеченности соответствующими доходными источниками для покрытия расходов. Иначе затраченные колоссальные средства на предоставление вышеуказанных услуг могут не достичь поставленных целей. Кроме того, останется нереализованным огромный потенциал участия самих потребителей социальных услуг, как в финансировании, так и в организации более эффективного процесса их предоставления на местах. В данном контексте особую важность приобретают вопросы функционирования местных бюджетов, включая эффективное распределение расходных обязательств, доходных источников между республиканским и местным бюджетами и организации межбюджетных отношений. Целевой аудиторией данного доклада являются сотрудники Министерства финансов.

В данном докладе будут проанализированы состояние обеспечения местных органов власти доходными источниками, возможности более полной реализации расходных полномочий и обязательств, а также эффективность существующих каналов межбюджетных отношений.

Как будет указано ниже, местные бюджеты благодаря механизму регулирующих налогов иногда получают практически все налоги, собранные на их территории. Но ввиду высокой централизации почти всех крупных налогоплательщиков, имеющих по всей республике производственные отделения, финансовые потоки централизуются на республиканском уровне, и соответственно, большая часть налогов тоже уплачивается централизованным порядком, в основном, в республиканский бюджет. Таким образом, децентрализация налоговых поступлений требует и децентрализации экономической жизни и хозяйственного учета, иначе на местах останутся только обязательства, а доходы будут сконцентрированы в центре. Перефразируя можно сказать, что в этом случае долги достанутся необеспеченными доходами сельским местностям, а выгоду получают центры - города.

Распределение расходных обязательств и полномочий в Узбекистане в основном соответствует международной практике, но открытыми остаются следующие вопросы:

- налаживание эффективного взаимодействия между ведомствами на местах, а также между местным и республиканским уровнем;
- нечеткость распределения расходных обязательств;
- неполная обеспеченность источниками средств финансирования дополнительных расходов;
- решения, которые принимались на республиканском уровне, и что очень важно, отсутствие эффективной обратной связи с потребителями услуг бюджетной сферы.

Существующий механизм планирования и исполнения расходов, хотя и обеспечивает выполнение бюджетных рамок и не допускает появления дефицита госбюджета, что особенно актуально в условиях адаптации к сложным внешним условиям, не обеспечивает высокого качества услуг бюджетной сферы¹.

Что касается межбюджетных отношений, то благодаря принципу бездефицитности местных бюджетов удастся обеспечить почти одинаковый объем социальных услуг для населения по всей территории страны. Но в то же время данный механизм отражает:

1) перечисление доходов, по сути генерированных в сельской, но по факту собранных в городской местности (подробнее см. в главе 1);

2) компенсацию за перенос налоговой базы ввиду перераспределения хозяйственных планов в течение года между различными филиалами крупных хозяйствующих объединений;

3) недостатки в налоговом прогнозировании;

4) ответственность республиканского правительства за свои решения, которое оно поручило выполнить местным властям. Кроме того, наблюдается излишняя регламентация при получении плановых финансовых ресурсов со стороны республиканского бюджета.

В конце каждого раздела даются практические рекомендации на кратко- и долгосрочную перспективу для устранения недостатков межбюджетных отношений.

При рассмотрении состояния местных бюджетов и межбюджетных отношений авторы доклада старались также учесть вызовы, которые стоят перед Узбекистаном в перспективе и как местные бюджеты и межбюджетные отношения должны измениться для адаптации к ним.

¹ Национальный доклад о человеческом развитии в Узбекистане за 2006 год, Национальный доклад о человеческом развитии в Узбекистане за 2007 год, Аналитическая записка «Высшее образование в Узбекистане» и пр.

1. ДОХОДНАЯ ЧАСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Доходная часть местных бюджетов зависит от особенностей налоговой базы, его территориального распределения и финансовых потоков для обслуживания налоговых обязательств. Суммируя их можно указать на следующее:

- 1) относительная неразвитость рынков активов, в особенности недвижимости, некомплексность кадастров, что приводит к невысокой базе традиционных местных налогов – налога на имущество и землю;
- 2) макроэкономические пропорции, характерные для экономики с высокой ролью производства и экспорта рентных видов продукции. Это приводит к высокой доле рентного дохода и небольшого от трудовых доходов и рисков от внешних шоков;
- 3) исходя из трудности администрирования налогообложения труда, основной упор сделан на косвенных налогах, в основном через «точки аккумуляирования налоговой базы и финансовых потоков»;
- 4) исходя из относительной простоты сбора налогов через «точки аккумуляирования налоговой базы и финансовых потоков» Правительство оставило высокий уровень концентрации и монополизации подобных производств, что сохранило экономическую централизацию. Высокий уровень монополизации не может генерировать хозяйственные стимулы в них, концентрируются финансовые потоки и факторы производства в ущерб сельскохозяйственным и несырьевым территориям, у которых размывается и переносится налогооблагаемая база;
- 5) большой размер льгот, предоставленных в централизованном порядке, которые снижают налоговые поступления в местные бюджеты;
- 6) отсутствие анализа взаимосвязи между хозяйственной деятельностью и объектами налогообложения. В результате, например, снижается налогооблагаемая база налога с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива, сжиженного и сжатого газа для транспортных средств;
- 7) невысокая эффективность существующей модели налогообложения и организации малого бизнеса как источника доходов местных бюджетов.

Ниже будут подробно рассмотрены эти вопросы и степень их влияния на доходную базу местных бюджетов.

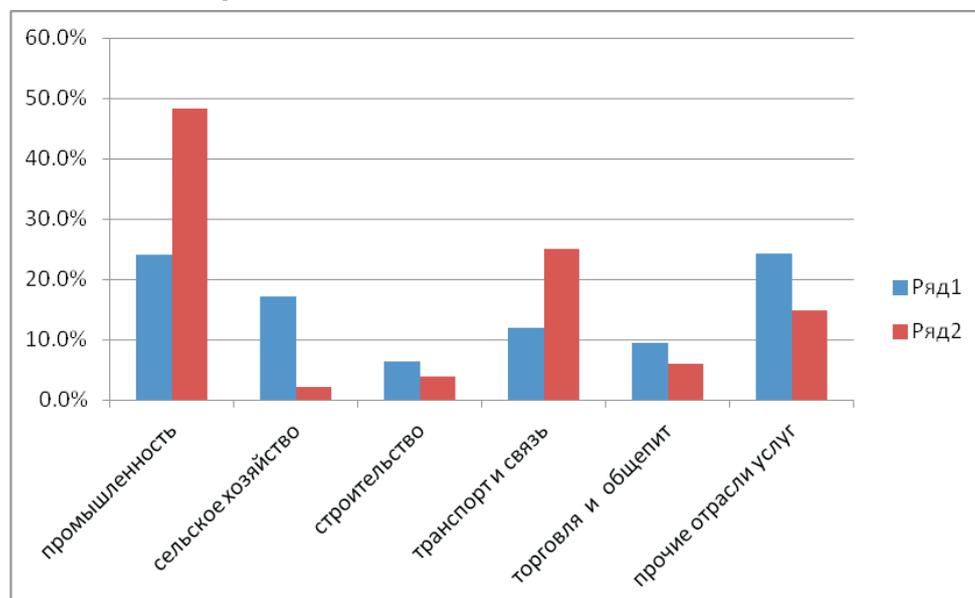
Относительная неразвитость рынков активов, в особенности недвижимости, некомплексность кадастров. Неполнота кадастров и сильные различия между рыночной стоимостью имущества с кадастровой приводят к ограниченности базы традиционных местных налогов – налога на имущество и землю. Кроме того, соотношение имущества и недвижимости к ВВП в Узбекистане ниже, чем в развитых странах, что опровергает аргумент достаточности этих двух источников для местных бюджетов. Это частично объясняется недостаточной развитостью оценки имущества на рыночной основе.

Макроэкономические пропорции, характерные для экономики с высокой долей производства и экспорта рентных видов продукции. В Узбекистане 45% экспорта (или 17% от ВВП) составляют хлопок, энергоносители, черные и цветные металлы, продукция газохимической промышленности и цемент. Данные отрасли (кроме выращивания и обработки хлопка) являются капиталоемкими и основываются на извлечении природной ренты. Экспортные поступления этих отраслей, имея мультипликативный эффект, способствуют генерации спроса и расширению налогооблагаемой базы их поставщиков. В результате, доходы населения в виде зарплаты составляют только 25% ВВП (в развитых странах с высокопроизводительным трудом эта доля доходит до 70%). Высокая роль данных отраслей обусловили предпочтительность изъятия рентных доходов через механизмы налогообложения недр, сверхприбыли, неприменения льготной ставки НДС, акцизов по отношению к данным высоколиквидным товарным группам. Но данные доходы поступают только в республиканский бюджет, хотя это и обеспечивает высокий уровень поступлений. повышает зависимость от внешнеэкономической конъюнктуры. Кроме того, высокая доля данных отраслей в промышленном производстве определяет и структуру инвестиций в основной капитал. В результате большая часть инвестиций направляется в рентные отрасли в ущерб трудоёмким.

Так как каждый компонент ВВП является агрегированной формой показателей хозяйственной деятельности всех экономических субъектов, ими можно оперировать при анализе налогооблагаемой базы. В то же время необходимо помнить о различной налоговой нагрузке отдельных элементов выручки и добавленной стоимости в зависимости от субъекта налогообложения. Подобная вариация может быть следующей:

- 1) разделение между трудом и прибылью. Нагрузка на затраты на оплату труда 36% в отличие от прибыли – 21%;
- 2) в зависимости от наличия рентного дохода и сверхприбыли;
- 3) произведенный крупным предприятием или субъектом малого бизнеса. В этом случае получается разница не менее чем в 2-3 раза)
- 4) в зависимости от отрасли, где была произведена добавленная стоимость. Например, промышленность уплачивает в 22 раза больше налогов на 1 сум добавленной стоимости, чем сельское хозяйство (см. рис. 1). **Но как будет указано в части по «точкам аккумулирования налоговой базы и финансовых потоков», подобная «налогоёмкость» не является результатом только высоких производственных показателей промышленности.**

Рис. 1. Структура добавленной стоимости и уплаченных налогов по отраслям в Наманганской области, 2009 г.



Примечание: ряд 1 – доля отрасли в ВРП, ряд 2 – доля отрасли в начисленных налогах

Исходя из трудности администрирования налогообложения труда, основной упор сделан на косвенных налогах, в основном через «точки аккумуляции налоговой базы и финансовых потоков». В Узбекистане довольно высок уровень неофициальной занятости². В результате, почти 50% подоходного налога собирается от сотрудников бюджетной сферы. Сфера сельского хозяйства выплачивает 4,4%, а торговля и общепит 3,6% от всего налога на доходы физических лиц, хотя число занятых в них превышает таковых в бюджетной сфере. Большая роль неформальной занятости и доходов усложняют администрирование налогообложения труда. Поэтому главный упор был сделан не на налогообложение доходов, а на налогообложение потребления. При этом возникла еще одна проблема – взимать косвенные налоги через малый бизнес тоже было довольно сложно, поэтому к нему применили упрощенный режим. В результате, основное внимание было уделено на сбор косвенных налогов в определенных «точках» - производителях подакцизной продукции, топлива и энергии, крупных промышленных предприятиях, перерабатывающих сельхозпродукцию.

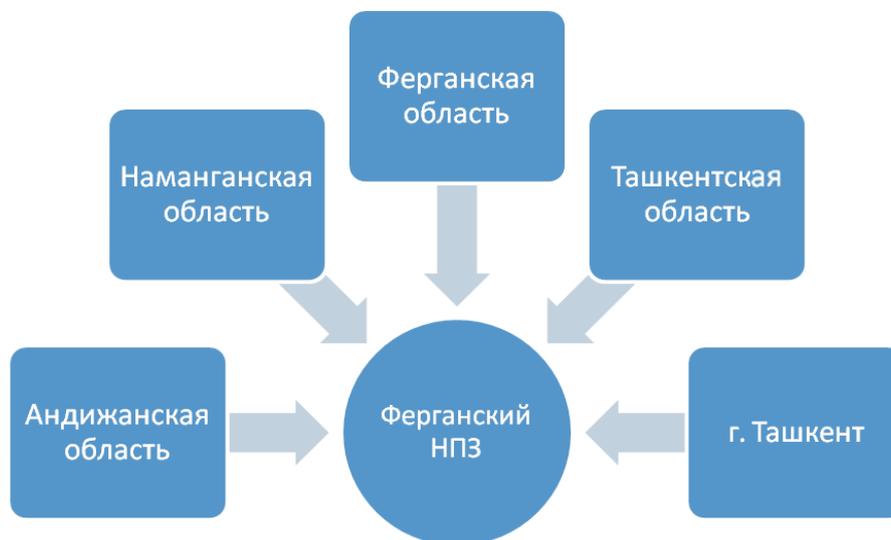
При этом возникает определенный видимый дисбаланс между налоговыми доходами и уровнем ВРП региона. Это происходит вследствие того, что все области за счет своих доходов потребляют продукцию, произведенную в 3-4 областях (и облагаемую высокими косвенными налогами)³. В результате, например, на Бухарскую, Кашкадарьинскую, Ферганскую области и г. Ташкент приходится 42% от ВРП, но 76% от всех косвенных налогов.

Схема аккумуляции налоговых обязательств показана на примере Ферганского нефтеперерабатывающего завода.

² Доклад «Совершенствование системы налогообложения труда», ПРООН, - Ташкент, 2008.

³ Это происходит, например, когда учитель в Самаркандской области покупает за счет своей зарплаты (которая сидит в ВРП Самаркандской области) бензин для своего легкового автомобиля (акцизы, НДС на который является частью ВРП Бухарской области).

Схема 1. Аккумуляция финансовых потоков



Этапы сбора налоговых изъятий через ФНПЗ:

- 1) население и юридические лица, как Ферганской области, так и окрестных регионов приобретают нефтепродукты;
- 2) расходы близлежащих регионов на приобретение нефтепродуктов аккумулируется в ФНПЗ как выручка;
- 3) от выручки выплачиваются налоги в бюджет Ферганской области и в Республиканский бюджет.

Если учесть, что ФНПЗ обеспечивает почти половину контингента доходов Ферганской области, можно сделать вывод, что доходы Ферганской области основываются на расходах физических и юридических лиц окрестных областей.

Подобная зависимость от одного налогоплательщика таит в себе высокие риски – снижение объема переработки ФНПЗ может сильно снизить контингент налогов Ферганской области и приводит к повышению доли регулирующих налогов⁴, оставляемой для области (данная доля повысилась с 60% в 2005 до 97% в 2013 г.). Кроме того, не применение механизма анализа взаимосвязи между хозяйственной деятельностью и объектами налогообложения приводит к недоиспользованию налогового потенциала сжатого газа как альтернативы нефтепродуктов (об этом будет сказано подробнее части по инструментам анализа взаимосвязи между хозяйственной деятельностью и объектами налогообложения).

Простота администрирования сбора налогов через производства, которые являются «точками аккумуляции налоговой базы и финансовых потоков» послужило одной из причин концентрации подобных производств. Кроме того, высокая зависимость от их деятельности привела к повышенному регулированию

⁴ Регулирующие налоги – общегосударственные налоги, поступления от которых распределяются между республиканским и местными бюджетами.

данных отраслей. Подобные меры привели к повышению централизации экономической деятельности в масштабах страны. Конечно, концентрация также позволила добиться экономии от масштаба, и она была обоснована по отношению к естественным монополиям. Но наряду с такими целесообразными отраслями, высокий уровень монополизма сохранился в отраслях промышленности, обслуживающих производителей хлопка-сырца и зерна, а также перерабатывающих их. Обслуживание данных отраслей во многом определяли направления мер внешнеэкономической, денежно-кредитной, инвестиционной, транспортно-коммуникационной политики.

Наглядным примером концентрации может служить город Ташкент – на его долю приходится 50% всей прибыли, 35% экспорта, 49% импорта и т.д.⁵. При этом само производство в большинстве случаев не находится в самом Ташкенте, просто там зарегистрированы головные управленческие структуры, через которых концентрируются финансовые ресурсы и налоговая база. Кроме того, централизация экономической деятельности привела к очень большой роли г. Ташкента в формировании налоговых доходов Республиканского бюджета. Например, в 2011 г. более 50% доходов республиканского бюджета было сформировано за счет налогов, собранных в г. Ташкенте. Доля Навоийской, Кашкадарьинской и Бухарской областей в формировании доходов республиканского бюджета сильно отстает от г. Ташкента и составляет для каждого региона менее 10%.

Повышение доходной базы области с экономикой сельскохозяйственной направленности зависит от регулирования агропромышленного комплекса (а не только узко сельского хозяйства). В настоящее время регулирование агропромышленного комплекса предусматривает аккумуляцию средств в отраслях промышленности – поставщиков сельского хозяйства и обрабатывающих продукцию сельского хозяйства. Этот процесс происходит через механизм ценообразования и иных методов распределения финансовых ресурсов и потоков. В результате таких искажений добавленная стоимость оседает в промышленных центрах и не всегда эффективно расходуется, наблюдаются и другие негативные последствия. Перемещение добавленной стоимости в промышленные центры происходит и из областей в направлении к г. Ташкенту. Подобные финансовые потоки **особенно негативно влияют на бюджетные доходы районов, выращивающих хлопок и зерно.**

Монополизация сказывается на всей системе стимулов в данных отраслях. В результате в них снизились стимулы эффективного хозяйствования, и в течение многих лет проводилась только ограниченная модернизация⁶. Это отрицательно сказывается на экономическом развитии и приводит к:

- 1) ускорению роста цен на продукцию данных отраслей;
- 2) снижению благополучия потребителей и поставщиков данных отраслей;

3) концентрируются финансовые потоки и факторы производства в ущерб сельскохозяйственным и несырьевым территориям, что приводит к размыванию и переносу их налогооблагаемой базы.

⁵ www.stat.uz

⁶ «Экономический рост и инновации: теория, практика и моделирование», Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, - Ташкент, 2010.

В результате сохраняются территориальные диспропорции в социально-экономическом развитии и снижается возможность повышения налоговой базы неразвитых регионов (см. вставку 1).

Вставка 1. Роль ценового фактора в межрегиональной дифференциации

Рост дифференциации происходит не в последнюю очередь за счет разрыва в темпах роста цен на производимую в регионах-донорах продукцию. Сопоставительный анализ территориальной структуры в текущих и постоянных ценах свидетельствует о значительном влиянии ценового фактора на региональное расслоение в Узбекистане – меньшая дифференциация регионального развития по ВРП в постоянных ценах по сравнению с ВРП по текущим ценам. Преимущество получали те регионы, которые в своей структуре имели больше отраслей, на которых цены выросли – это, прежде всего регионы-лидеры (доноры).

Следует подчеркнуть устойчивость рангов в течение последних 10 лет (за исключением Андижанской, Ферганской, Бухарской и Сырдарьинской областей).

Различие между наиболее (г. Ташкент) и наименее обеспеченными регионами (Республика Каракалпакстан) составляет 5 раз.

Особенности соотношений ВРП на душу населения регионов обусловили и характер территориального распределения экономического потенциала страны, который в этот период все активнее перемещался в сторону экономически сильных регионов. Три региона (г. Ташкент, Навоийская и Ташкентская области) с долей населения 20,6% сформировали 38,6% всего суммарного ВРП республики против 30,1% в 2000 г. Тогда как регионы с уровнем развития ниже среднереспубликанского (Республика Каракалпакстан, Наманганская, Андижанская, Сурхандарьинская, Самаркандская, Хорезмская, Сырдарьинская, Джизакская, Андижанская и Ферганская области) при численности 64,1% населения, сформировали 45,6% суммарного ВРП (в 2000 г. - 55%), средние регионы (Бухарская и Кашкадарьинская области) соответственно 15,8% при населении 15,3% (в 2000 г. - 14,9%).

Источник: Подходы к оценке территориальной дифференциации социально-экономического развития Узбекистана. ПРООН и Институт прогнозирования и макроэкономических исследований. – Ташкент, 2010.

Монопольный статус предприятий, которые являются «точками аккумуляции налоговой базы и финансовых потоков» привел к усилению ценового регулирования. При этом ценовое регулирование используется не столько как метод антимонопольного регулирования, а как перераспределение финансовых ресурсов к ним для последующего изъятия в бюджет. Т.о. данные отрасли имеют функцию «налогового агента». Осознавая свой статус, они не спешат к эффективной модернизацией и сохраняют непрозрачную систему управления. В результате появляется «клин» - разница между тем, что отдало население и другие отрасли предприятиям-монополистам и что было передано предприятиями-монополистами в бюджет. Разница образуется в результате искаженных стимулов в предприятиях-монополистах и не видна на первый взгляд. При этом «фискальная эффективность» предприятий-монополистов снижается из года в год.

Фискальная эффективность монополистов можно рассчитать следующим образом:

$ФЭ=(Н+И)/(Спортеб+Споставщ)$, где:

Н – уплаченные отраслью-монополистом налоги;

И – средства направленные на реализацию госинвестиционной программы;

Спотреб – средства потребителей отраслей-монополистов, переплаченных ввиду его монопольного положения;

Споставщ – средства поставщиков отраслей-монополистов, переплаченных ввиду его монопольного положения.

С другой стороны, высокий уровень монополизации ограничивает развитие рынков факторов производства, что, в свою очередь, ограничивает возможности для развития малого бизнеса.

Правительство **предоставило довольно большой объем налоговых льгот** как по Налоговому кодексу, так и подзаконными актами. Объем этих льгот довольно значительно изменяется в зависимости от отраслей или даже предприятий. Объем налоговых льгот в разрезе регионов колеблется: от 2-3% для незначительных налогов до 70% по основным, таким как НДС.

Примерный объем налоговых льгот юридических лиц (за исключением внебюджетных фондов и налогов на импорт) равен 4-5% от ВВП или 35-40% от расходов местных бюджетов. Но при этом важно учитывать распределение налоговых льгот, т.е. к доходам какого бюджета они относятся. Налоговые льготы почти не предоставляются отраслям, извлекающим природную ренту, что является логичным, но они платят налоги в республиканский бюджет. В то же время, в условиях, когда местные бюджеты получают налоговые доходы в основном от нерентных производителей, наращивание налоговых поступлений довольно сложно.

Конечно, налоговые льготы призваны стимулировать экономическую деятельность и повышение занятости населения, но их влияние не всегда комплексно анализируется посредством сопоставления проигрыша бюджета и выигрыша общества и бюджета.

При формировании мер налоговой политики не всегда используются инструменты анализа взаимосвязи между хозяйственной деятельностью и объектами налогообложения. Частный сектор в ответ на изменения относительных цен, условий хозяйствования и пр. корректирует свое поведение. Например, за последние 3-4 года на фоне снижения выработки бензина и дизельного топлива расширилось использование сжатого газа в качестве топлива для автотранспорта. Согласно статистике, сегодня уже 10% автомобилей перешли на метан, а до 2016 года эта цифра может составить 30%⁷. При этом эти машины потребляют больше топлива, чем среднестатистические, т.к. метановое оборудование установили в первую очередь лица, занимающиеся частным извозом, и у которых пробег машин выше среднего. В данном случае необходимо указать на следующие сдвиги в налоговой базе:

Во-первых, проблема выявляется при рассмотрении замещения бензина метаном в автотранспортных средствах: хотя ставка на бензин и сжатый газ почти одинакова – 200 сум. на 1 л бензина и на 1 куб. м сжатого газа (метан), но у них разный КПД. Например, одна легковая автомашинка марки «Нексия-2» средней степени износа при заправке бензином платит 14,5 сума налога на 1 км пробега, а при заправке метаном – 9,3 сума за 1 км пробега (разница в 1,5 раза). Т.о. в условиях одинакового

⁷ www.uzdaily.uz

пробега автотранспорта происходит снижение налоговой нагрузки автотранспорта. В результате размывается налогооблагаемая база налога с физических лиц на потребление бензина, дизельного топлива, сжиженного и сжатого газа для транспортных средств. Если установить ставку налога на сжатый газ на уровне 300 сум. за 1 куб. м (или, иначе говоря, соотношение ставки налога на 1 л бензина к ставке налога на 1 куб. м сжатого газа 1:1,5), то при неизменном обороте транспорта приведет к сохранению налоговой нагрузки автотранспорта (т.е. соотношение между ставки налога на 1 куб. м метана и 1 л бензина 1,5:1). Это оптимальный размер повышения, с учетом большей эффективности метана как топлива налоговая ставка может быть повышена до 400 сум., но это чревато сильным подорожанием транспортных услуг и снижением стимулов для использования столь экономного и экологичного вида топлива.

Учитывая, что экономический рост Узбекистана отличается довольно высокой зависимостью от транспортных услуг, можно ожидать опережающий рост транспортного сектора в перспективе. Данная тенденция указывает на важность как прямого, так и косвенного налогообложения транспорта.

Во-вторых, ввиду снижения потребления бензина нефтебазы будут платить меньше налога на прибыль, развитие инфраструктуры, НДС и др., которые почти полностью поступают в местный бюджет согласно регулированию. Это происходит ввиду сокращения объема оборота нефтепродуктов. Получается, что ЕНП, уплачиваемый АЗС за объем метана и пропана на км пробега, намного меньше суммы налогов, уплачиваемых нефтебазами за объем бензина/дизельного топлива на 1 км пробега.

Таблица 1. Расчет дополнительного поступления от налога с физических лиц за потребление бензина, дизельного топлива, сжиженного и сжатого газа (расчеты выполнены по условиям 2011 г.)

Наименование региона	Добавочный объем налоговых поступлений (расчетно), млн сум.	прирост контингента налогов в%	сокращение субвенций, в %
Республика Узбекистан	130763,1	1,9	5,1
Республика Каракалпакстан	2434,612	0,8	0,8
Андижанская	15324,3	3,5	4,3
Бухарская	3712,619	0,7	
Джизакская	3418,655	1,8	1,6
Кашкадарьинская	7276,891	0,9	
Навоийская	1739,019	0,4	
Наманганская	16402,69	5,0	
Самаркандская	14500,38	3,0	2,6
Сурхандарьинская	4547,524	1,3	1,2
Сырдарьинская	2839,367	1,4	3,4
Ташкентская	21438,85	2,8	
Ферганская	17624,17	1,8	
Хорезмская	3929,053	1,4	1,6
г. Ташкент	15575	2,0	

Источник: расчеты авторов

С 1 января 2013 года была введена инвестиционная надбавка на цену сжатого метана в размере 200 сум., но это отрицательно сказалось на возможности распределения средств в пользу местных бюджетов, т.к. неиспользованный резерв для роста налога с физических лиц за потребление сжатого газа для транспортных средств вместо направления в местные бюджеты был практически передан НХК «Узбекнефтегазу». Но в реальности введение схемы реинвестирования доходов НХК «Узбекнефтегазу» от улучшения собственной деятельности был предпочтительнее чем подобная передача налоговой базы местных бюджетов.

Невысокая эффективность существующей модели малого бизнеса как источника доходов местных бюджетов. Как было указано в предыдущих разделах, местные органы власти практически не могут реализовывать меры по эффективному расширению налоговой базы по крупным налогоплательщикам. В этом случае по остаточному принципу направлением остается расширение доходной базы через развитие малого бизнеса. Малый бизнес, несомненно, оказывает большое позитивное влияние на экономическое развитие страны и обеспечение занятости населения. Но необходимо также рассмотреть «налогоёмкость» малого бизнеса: 1 налогоплательщик со статусом юридического лица (в среднем) в 2011 г. отчислял в госбюджет 74 млн сум. налогов в год (включая подоходный налог с сотрудников), а если это субъект МБ с образованием юридического лица (за исключением производителей сельхозпродукции), то - 11,6 млн сум. в год. Как видно из этого примера, субъекты малого бизнеса начисляли 5,7 раза меньше налогов на 1 сум. добавленной стоимости чем крупные предприятия. Конечно, если сделать скидку на то, что субъекты малого бизнеса фактически не занимаются рентными видами производства, то разница может сократиться до 2-3 раз.

Это значит, что для обеспечения покрытия бюджетного разрыва субвенционных и дотационных областных местных бюджетов необходимо создание минимум 230 тыс. субъектов МБ юридических лиц (за исключением производителей сельхозпродукции), что равняется трехкратному увеличению количества малых предприятий и микрофирм в данных регионах. При этом делается допущение, что существующие не будут закрываться, а новые субъекты малого бизнеса будут иметь выручку не ниже средней.

Очень важно использовать коэффициент замещения при анализе обеспеченности местных бюджетов. Например, 1 субъект малого бизнеса выплачивает налоги, которых достаточно для обучения 16 учеников средней школы. Исходя из этого, можно сделать вывод о желаемом количестве увеличения субъектов малого бизнеса для обеспечения прироста учеников в общеобразовательных школах. Данный коэффициент можно рассчитать и по отношению к другим сферам социального сектора или налогоплательщиков.

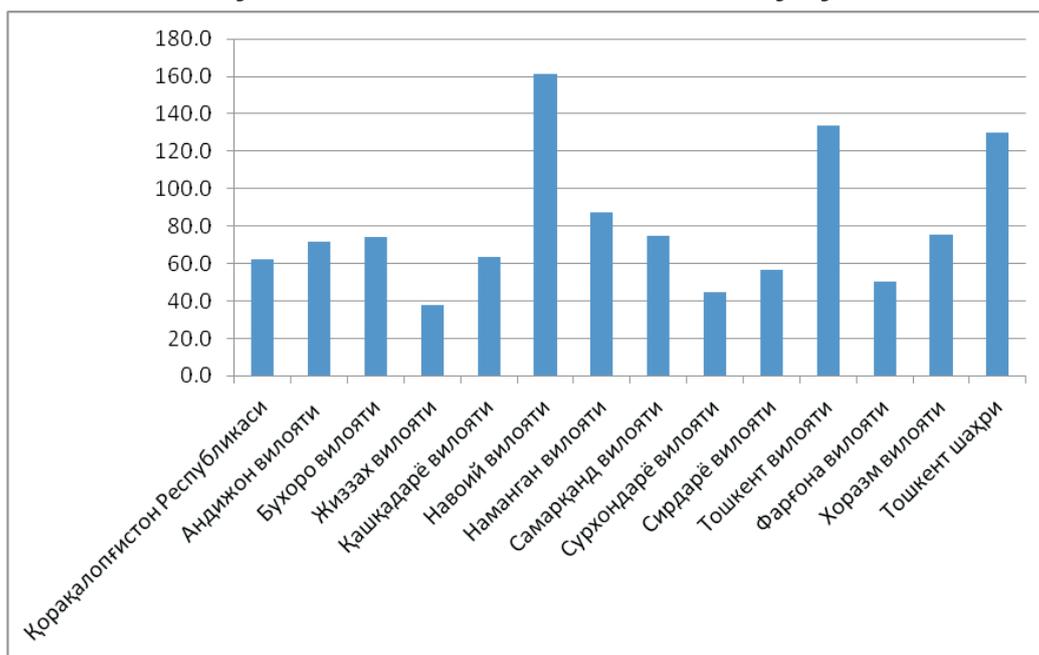
С другой стороны субъектам малого бизнеса легче минимизировать свои налоговые обязательства, особенно в части выручки и фонда оплаты труда.

Ввиду вышеописанного необходимо изменение модели развития и налогообложения малого бизнеса. В части налогообложения особенно актуальным является введение дополнительных критериев определения субъектов малого бизнеса. Это необходимо для борьбы с попытками налогоплательщиков в общеустановленной системе снизить объем налоговых обязательств через искусственное дробление бизнеса.

Еще одним направлением может являться интенсивное развитие сельского хозяйства.

Ввиду вышеизложенных причин сложилась дифференциация доходов местных бюджетов в Узбекистане. Подушевое сравнение приводится в рис. 2.

Рис. 2. Поступления от местных налогов на душу населения



Источник: Министерство финансов.

Кроме того, в структуре доходов местных бюджетов преобладали регулирующие налоги и субвенции от республиканского бюджета.

Ввиду вышеизложенного для обеспечения устойчивости местных бюджетов и повышения их доходной базы необходимы:

I. В кратко- и среднесрочной перспективе:

- 1) совершенствование системы учета имущества и кадастров⁸;
- 2) разработка модели совмещения для оптимального и нейтрального с точки зрения доходов бюджета налогообложения потребления топлива для транспорта физическими лицами. Критериями для данной модели могут послужить соотношения «налоги на 1 км пробега», «налоги за 1 тн-км», «налоги за 1 пассажиро-км»;
- 3) проведение анализа эффективности налоговых льгот и других преференций;
- 4) улучшение налогового администрирования, в особенности доходов физических лиц и малого бизнеса;
- 5) совершенствование системы прогнозирования налоговых доходов;

⁸ смотрите подробнее Аналитический доклад «Налогообложение недвижимости: международный опыт и возможности применения в Узбекистане», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», - Ташкент, 2009.

б) совершенствование регулирования хозяйственных отношений между поставщиками и переработчиками сельхозпродукции для госнужд, включая систему контрактации, закупа и платежей по ним на основе широкого применения рыночных механизмов;

II. В долгосрочной перспективе:

- 1) улучшение макроэкономических пропорций в сторону увеличения роли труда в производстве ВВП;
- 2) принятие и реализация комплекса мер по диверсификации и росту ненефтегазового ВВП;
- 3) децентрализации экономической деятельности – снижения уровня монополизации в экономике;
- 4) интенсивное развитие, учет и новая модель налогообложения сельского хозяйства.

2. РАСХОДНАЯ ЧАСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Правительством Узбекистана реализуется ряд масштабных программ, нацеленных на расширение и модернизацию материально-технической базы в социальной сфере, которые должны создать фундамент для формирования высококачественного человеческого капитала, способного обеспечить опережающие темпы развития страны и повышение уровня жизни населения. При этом большая часть текущих расходов социальной сферы обеспечивается за счет местных бюджетов. Этот аспект подчеркивает актуальность организации бюджетного процесса на местах не только с точки зрения бюджетной эффективности, но и как работает механизм обеспечения экономического и социального развития.

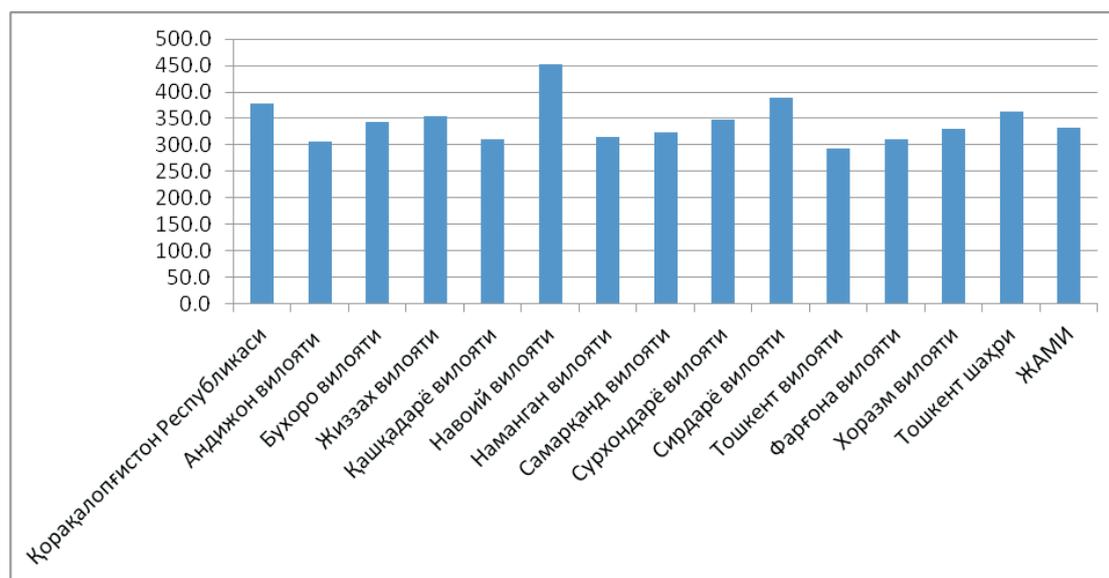
Расходы местных бюджетов можно рассмотреть со следующих позиций:

- 1) обеспечение равного финансирования услуг социальной сферы – количественные параметры;
- 2) механизм финансирования предоставления услуг социальной сферы как инструмент обеспечения их качества;
- 3) администрирование расходов – четкое разграничение полномочий, обязанностей и ресурсов.

Количественные параметры расходной части местных бюджетов в основном определяются политикой и нормативами отраслей социальной сферы, которые финансируются из местных бюджетов и количеством получателей данных услуг. К отраслям, финансируемым из местных бюджетов относятся довузовское образование, первичное и вторичное звено здравоохранения, социальная защита, расходы на экономику, капитальное строительство объектов местного значения и пр.

Расходы местных бюджетов в пересчете на душу населения относительно слабо дифференцированы (см. рис. 3). Из общего тренда отклоняются данные по Навоийской области и Республики Каракалпакстан ввиду малой плотности населения и существования доплат к окладу работников бюджетной сферы.

Рис. 3. Расходы местных бюджетов на душу населения, 2011 г. (тыс. сум.)



Источник: Министерство финансов.

Ниже приведен обзор расходов на 1 ученика довузовского образования, которые составляют до 60% расходов районных бюджетов и до 25% расходов бюджета области.

Таблица 2.
Средние расходы на 1 ученика довузовского образования 2011 г. (тыс. сум.)

Регион	тыс. сум
Республика Каракалпакстан	876
Андижанская область	697
Бухарская область	699
Джизакская область	787
Кашкадарьинская область	703
Навоийская область	1 039
Наманганская область	653
Самаркандская область	720
Сурхандарьинская область	760
Сырдарьинская область	763
Ташкентская область	717
Ферганская область	643
Хорезмская область	683
г. Ташкент	609
ВСЕГО	717

Источник: Министерство финансов.

Расходы на 1 ученика различаются по регионам в зависимости от наполняемости классов. После применения подушевого механизма были устранены различия внутри областей.

Расходы на первичное звено здравоохранения, несмотря на применение подушевого механизма, довольно сильно дифференцированы ввиду недостаточной стыковки принципов подушевого финансирования с планированием от достигнутого, действующим механизмом формирования штатов и сетевых показателей⁹. Эта проблема была решена при взаимодействии местных органов здравоохранения и финансов только в некоторых областях. В большинстве же подушевой метод был вытеснен старым «планированием от достигнутого».

Дальнейшее эффективное функционирование образования и здравоохранения требует также действия адекватного механизма управления и финансирования текущей деятельности данных секторов в будущем. Но в данном направлении можно указать на то, что механизм финансирования *недостаточно сфокусирован на обеспечение высокого качества оказываемых услуг*. Это происходит из-за:

- 1) недостаточного внимания конечным результатам деятельности бюджетных организаций;

⁹ Аналитический Доклад «Практика финансирования сельских врачебных пунктов на основе нормативно-подушевого метода в Узбекистане», ПРООН, - Ташкент, 2012.

2) ориентацией бюджетных организаций не столько на нужды получателей услуг, сколько на исполнение запросов административных органов.

В результате снижается позитивное влияние и роль госрасходов на формирование качественного человеческого капитала.

Это проявляется в ограниченной свободе действий бюджетных организаций. Хотя многие образовательные и медицинские учреждения уже получили статус юридического лица, учреждены Директорский фонд, попечительские советы в образовательных учреждениях, фонды развития медицинских учреждений, все еще *не налажена действенная гибкость, подотчетность и связь с получателями бюджетных услуг*. Действенная реализация данных направлений важна для эффективной системы стимулов, каналов информационных потоков, механизма оперативного принятия решений для разрешения множества возникающих в повседневной жизни проблем, а также действенного контроля.

С другой стороны, текущая деятельность многих бюджетных организаций неразрывно связана со смежными отраслями социальной сферы, инфраструктурой и органами управления на местах, что в свою очередь делает необходимым усилить ориентацию административных органов на запросы бюджетных организаций. Самостоятельность в составлении смет сможет оградить бюджетные организации от вмешательства в их деятельность вышестоящих организаций и позволит повысить эффективность взаимодействия, координацию деятельности, четкость распределения ролей, полномочий и ответственности.

Как показывает международный опыт, в данное время в геометрической прогрессии увеличивается разнообразие необходимых социальных услуг ввиду повышения требований к человеческому капиталу, и они быстро обновляются¹⁰. Но при существующей централизованной модели принятия решений, на среднем и высшем уровне очень затруднительно быстро принимать множество решений при таком информационном потоке.

Кроме того, останется **нереализованным огромнейшей потенциал участия самих потребителей социальных услуг как в финансировании, так и в организации более эффективного процесса их предоставления**. Это не позволяет выявить внутренние резервы и принимать меры по более полному удовлетворению запросов потребителей услуг бюджетных организаций.

Решение вышеотмеченных проблем требует соответствующего уровня комплексной децентрализации. Причем не просто децентрализации в поставке социальных услуг, но и полномочий по решению проблем, связанных с их представлением, а также канала обратной связи от потребителей данных услуг. В реализации данных мер главный упор необходимо сделать на укрепление созданных институтов общественного контроля и участия потребителей услуг в управлении некоторыми видами бюджетных организаций. Законодательной основой может послужит эксперимент по применению законопроекта «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» в Бухарской и Самаркандской областях, намечаемое принятие закона «Об общественном контроле». В этих областях целесообразно также провести эксперименты по:

¹⁰ www.unesco.org, www.worldbank.org, <http://finance.rambler.ru/news/analytics/>

- 1) расширению участия родителей в управлении образовательными учреждениями;
- 2) отчетности руководителей, в том числе по финансам, премированию персонала и закупкам, особенно в части питания перед родителями;
- 3) созданию новых инструментов повышения прозрачности бюджетных организаций;
- 4) организации новых методов предоставления бюджетных услуг, например, предоставления возможности организации питания воспитанников через объединения родителей.

Сохранение текущего уровня социальных услуг приведет к недостаточному удовлетворению потребностей населения, не решит задачу создания качественного человеческого капитала. В результате, страна может потерять свои конкурентные преимущества (негативные последствия в экономике) и неудовлетворенность потребностей населения снова и снова будет требовать дополнительных финансовых вливаний и новых бюджетных программ, которые лягут тяжелым бременем на госбюджет.

Одним из условий максимизации положительного эффекта является улучшение функционирования институтов рынка труда, от которого исходят сигналы по направлениям будущего развития сферы образования и здравоохранения. *Но в условиях большой доли рентных отраслей и централизованного регулирования прозрачное и неискаженное функционирование рынка труда затруднительно.*

Нечеткость распределения расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами

В Узбекистане распределение функций между уровнями власти определено Конституцией (ст. 100), Законом «Об органах государственной власти на местах» (ст. 24-25), а финансирование расходов между бюджетами различных уровней – Законом «О бюджетной системе» (ст. 22-23). В соответствии с ними республиканский бюджет финансирует общественные услуги, имеющие общегосударственный характер (обеспечение обороны, национальной безопасности, правосудие), а также услуги, которые имеют специализированный характер, а местные бюджеты – общественные услуги в пределах своих административных территорий, влияющие на положение населения конкретного региона.

В целом, распределение расходных полномочий, определенное действующим законодательством, отвечает общепринятой мировой практике¹¹. Однако на практике не всегда обеспечивается эффективное исполнение расходных полномочий, что обусловлено причинами, изложенными ниже.

Фактическое закрепление расходных обязательств не в полной мере соответствует положениям, установленным в законодательстве. Это обусловлено, прежде всего, отсутствием четкой нормативной регламентации и разграничения ответственности за осуществление расходов между республиканскими и местными органами власти.

¹¹ согласно которой предоставление и финансирование услуг общенационального характера (оборона, макроэкономическая стабильность, экономическое регулирование и др.) производятся центральным правительством, а большинство услуг, носящих социальный характер и отвечающих принципу субсидиарности – возложено на местные бюджеты.

В действующих нормативных актах четко не распределены и не определены/описаны полномочия по осуществлению/финансированию расходов из республиканского и местных бюджетов. Во многих случаях бюджетные организации одинакового типа финансируются из разных бюджетов. Кроме того, имеются факты неодинакового подхода к финансированию бюджетных расходов из местных областных и районных (городских) бюджетов. Например: профессиональные колледжи в некоторых областях финансируются из районных, городских бюджетов, а в других - из областных бюджетов (иногда такое расхождение наблюдается и внутри областей, когда в некоторых районах профессиональные колледжи финансируются из областного бюджета, а в других районах из районных бюджетов).

В некоторых случаях существует противоречие между актами законодательства и существующей практикой финансирования расходов, например:

- Конституцией и Законом «О государственной власти на местах» охрана окружающей среды отнесена к компетенции местных органов власти, хотя на практике Госкомприроды и подведомственные ей организации, осуществляющие государственную политику в области охраны природы, полностью финансируются из республиканского бюджета;
- расходы на содержание органов, обеспечивающих регистрацию актов гражданского состояния должны обеспечиваться местными бюджетами, а фактически эти учреждения финансируются из республиканского бюджета;
- расходы на содержание: а) дорожно-патрульной службы; б) участковых инспекторов милиции; в) инспекции по делам несовершеннолетних - производятся из республиканского¹² и местных бюджетов, хотя по законодательству расходы по поддержанию общественного правопорядка должны финансироваться из республиканского бюджета;
- расходы на противоэпидемиологические мероприятия согласно ст. 22 Закона «О бюджетной системе» должны осуществляться из республиканского бюджета, но фактически производятся из республиканского и местных бюджетов.

Одновременно с этим следует отметить, что положения Закона «О бюджетной системе» в части распределения ответственности за финансирование расходов на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение и осуществление целевых программ развития отраслей экономики, жилищно-коммунального хозяйства и другие остаются весьма «туманными».

Если по законодательству в распределении расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами существует неясность и противоречия, то законодательного распределения расходных полномочий между областным бюджетом и местными бюджетами более низкого уровня вообще не существует.

Неэффективное распределение расходных полномочий

Следующим слабым звеном является противоречие в распределении полномочий по определению стандартов оказания общественных услуг и их финансированием. Проблема связана с передачей местным бюджетам расходов, которые имеют не региональный, а общенациональный характер. Прежде всего, это расходы по финансированию централизованных инвестиций. Полномочия по принятию решений об осуществлении инвестиционных проектов принадлежат республиканскому

¹² Республиканский бюджет – часть государственного бюджета, предназначенного на финансирование функций республиканского уровня.

уровню власти, но они финансируются из местных бюджетов, что в некоторых случаях в связи с недостаточностью ресурсов в местном бюджете требует финансовой помощи из республиканского бюджета¹³.

Ввиду вышеизложенного необходимо провести инвентаризацию и четкое распределение расходных обязательств между уровнями бюджета. Для этого целесообразно ввести Реестр расходных обязательств государственного бюджета, где будет четко указано, на основе какого решения были приняты расходные обязательства, в каком объеме их необходимо профинансировать. Введение Реестра расходных обязательств государственного бюджета также улучшит механизм бюджетного контроля и создаст информационную базу для оптимизации расходов и среднесрочного планирования расходов.

Дополнительные расходы местных бюджетов

В течение финансового года часто возникает потребность в финансировании новых направлений или мероприятий. Данные расходы обычно оформляются в виде постановлений, распоряжений и протоколов Кабинета Министров, а средства на их реализацию выделяются согласно распоряжениям хокимов.

Эти решения касаются различных сфер и направлений, но в основном сфокусированы на улучшение водоснабжения, ремонта отдельных объектов, особенно спортивных, дополнительному закупу и т.п. Особенно масштабными являются затраты на реконструкцию областных центров.

Источником финансирования дополнительных расходов местных бюджетов согласно текущему законодательству служат:

- 1) сэкономленные средства;
- 2) свободные остатки;
- 3) средства, полученные от перевыполнения скорректированного плана доходов.

Но как было указано ранее, большая часть инструментов управления налоговых доходов централизованы, и местные власти довольно ограничены в их управлении. С другой стороны иногда при принятии решений о дополнительных расходах они не всегда детализированно и корректно просчитываются, что приводит к нехватке средств у местных бюджетов в процессе реализации. Эта проблема остро стоит при комплексной оценке издержек госсектора на реконструкцию областных центров, что приводит к занижению потребности средств от республиканского бюджета и соответственно недостаточному выделению средств из республиканского бюджета на помощь данным регионам. В таких случаях в конце финансового года образуется кредиторская задолженность местного бюджета, для покрытия которой приходится проводить оптимизацию бюджетной сети.

Позитивным примером может послужить опыт реализации программы развития инфраструктуры Андиганской области, большая часть средств которой была выделена из республиканского бюджета, и программа отличалась комплексным характером.

В данном направлении целесообразно проведение следующих направлений:

¹³ Доклад «Местные бюджеты в условиях либерализации: укрепление доходной базы и совершенствование взаимоотношений с центральным бюджетом», Центр экономических исследований, - Ташкент, 2003.

- 1) разработать и на законодательном уровне утвердить механизм принятия правительственных решений с обоснованием источников финансирования;
- 2) При нехватке средств в республиканском бюджете можно привести следующую альтернативу – дополнительные расходы по инфраструктуре и реконструкции городов могут быть рассмотрены как долгосрочный проект с финансированием со стороны ФРРУ, но с определенными ограничениями (например, только на инфраструктуру).
- 3) Решение данной проблемы может высвободить:
 - а) значительные средства на развитие материально-технической базы бюджетных организаций, направленных на оказание услуг населению;
 - б) значительные средства в расходной части бюджета области для маневрирования и финансирования решения текущих проблем отраслей социальной сферы.

3. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Межбюджетные отношения¹⁴ по своей сути обеспечивают равномерное финансирование социальной сферы по республике. Их изменения тесно взаимосвязаны с тенденциями развития и мерами по совершенствованию как доходной, так и расходной частей местного бюджета. Ввиду наличия отдельной публикации по субвенциям, данный доклад сосредоточиться на передаваемых доходах, ссудах и взаиморасчетах.

Передаваемые доходы

Передаваемые доходы довольно широко использовались до 2011 года и являлись одним из инструментов возврата регионам централизованно собранных налогов. Но в то же время существующий механизм передаваемых налогов приводил к следующим недостаткам:

- 1) местные налоговые и финансовые органы не имеют доступа к финансовой отчетности и информации о движении средств предприятий-налогоплательщиков, поступления от которых являются источником передаваемых налогов (данные предприятия в основном сдают отчетность в г. Ташкенте). В результате, местные финансовые органы не смогут заранее предупредить недостаток средств из-за проблем в хозяйственной деятельности этих предприятий, что может привести к недофинансированию бюджетных организаций. Кроме того, местные органы власти не могут полноценно прогнозировать будущие объемы поступлений от данных налогоплательщиков;
- 2) в случае непоступления средств местный бюджет, только через 2 месяца может запросить ссуду на покрытие разрыва между доходами и расходами, что является довольно долгим сроком. За это время местному бюджету придется приостановить некоторые расходы, возникает кредиторская задолженность, которая потом перерастает в налоговую задолженность поставщиков бюджетной сферы и далее может развиваться цепочка неплатежей;
- 3) даже в случаях своевременного поступления средств процедуры перечисления средств в местный бюджет довольно долгие.

Подобные проблемы наблюдались в случаях, когда источником передаваемых доходов был республиканский бюджет. *В случаях, когда источником был бюджет области, данные вопросы решались более оперативно и гибко.*

Исходя из вышеизложенного, намного проще перенести ИНН налогоплательщиков по месту нахождения производств. Это особенно актуально в случае Самаркандской области (СП ОАО УзБАТ). Для этого необходимо провести инвентаризацию налогоплательщиков по всей республике. Преимущества данного подхода следующие:

- 1) упростится механизм взимания доходов в местный бюджет;
- 2) местный бюджет получить возможность полностью зачислять перевыполненные налоговые поступления от этих предприятий;

¹⁴ Межбюджетные отношения – отношения, возникающие между различными бюджетами с целью обеспечения их сбалансированности.

- 3) местные органы власти будут способствовать решению возникающих проблем данных предприятий, особенно связанных с доступом к инфраструктуре;
- 4) упростится налоговое администрирование;
- 5) средства будут поступать не раз в месяц или квартал, а регулярно, по некоторым налогам каждые 10 дней.

Системы электросети, газоснабжения и т.п. располагают предприятиями в районах, но у них незаконченный баланс. Поэтому они уплачивают налоги в областные центры. Чтобы компенсировать районам данные выпадающие доходы в рамках регионов тоже применяется механизм передаваемых доходов. Хотя в рамках региона меньше проблем по управлению передаваемыми доходами, но целесообразнее и проще выделить данные предприятия в самостоятельный баланс. Подобная практика применяется по отношению к коммерческим банкам, когда каждый филиал банка имеет статус самостоятельного юридического лица. В этом случае налоги будут уплачиваться строго по месту ведения хозяйственной деятельности и отпадет необходимость в громоздком механизме передаваемых доходов.

Подобный подход можно применить к многочисленным предприятиям следующих крупнейших объединений:

- 1) НХК “Узбекнефтегаз”;
- 2) ГАК “Узбекэнерго”;
- 3) АК “Узқурилишматериаллари”;
- 4) ГАЖК “Узбекистонтемир йуллари”.

Отдельный подход должен применяться по отношению к горно-металлургическим комбинатам, располагающим производственными мощностями в нескольких областях, но платящих налоги в местный бюджет одной области. Например, НГМК осуществляет деятельность в Навоийской области и на территории Самаркандской и Джизакской областей, АГМК, кроме Ташкентской области, - на территории Сурхандарьинской и Наманганской областей. Учитывая программы по расширению и модернизации данных предприятий, актуальность применения передаваемых доходов по отношению к налоговым поступлениям от этих предприятий будет возрастать.

Особенно перспективным является использования в качестве объекта передаваемых доходов поступлений республиканского бюджета от экспорта природного газа. Ведь эти поступления являются доходами от недр, которые являются общенациональным достоянием и поэтому является логичным финансирование госуслуг для граждан Республики Узбекистан из этого источника. А так как большая часть госуслуг предоставляется местными властями, они могли бы быть направлены к ним. Механизм передаваемых доходов за счет поступлений от экспорта природного газа будет следующим: местные бюджеты будут получать долю от поступлений по налогам на прибыль, сверхприбыль, акциза от экспорта газа (в части поступающих в республиканский бюджет) пропорционально численности постоянного населения. Это фактически подушевое распределение и будет способствовать равномерному их распределению между всеми уровнями бюджетной системы этих рентных доходов. При этом отчисления от регулирующих налогов в местные бюджеты регионов-доноров будут уменьшены. На фоне этого механизма целесообразно внедрение стимулов

для местных властей и населения для сокращения неэкономного использования природного газа. Зная, что часть поступлений от сэкономленного экспорта будет передаваться местным властям, они будут стараться реализовать программы экономного использования.

Следующее перспективное и оптимальное направление совершенствования механизма передаваемых доходов – это налоговые поступления от операторов сотовой связи. Доходы от налогообложения данных компаний полностью поступают в контингент налогов г. Ташкента. Т.к. операторы сотовой связи не находятся в государственной собственности, то государство не может давать указания об изменении внутрихозяйственной организации в целях правильного распределения налоговых поступлений между регионами. Поэтому здесь придется применить механизм передаваемых доходов.

Целесообразно установить следующий механизм передаваемых налогов, когда доля регулирующих налогов, поступающих в республиканский бюджет, будет распределяться между субвенционными и дотационными регионами пропорционально количеству активных абонентов. Количество активных абонентов целесообразно определить на 1 сентября предыдущего года (для удобства составления бюджета).

Конечно, для более полного учета необходимо было бы распространить данный механизм на все поступления от операторов сотовой связи, не только на долю от регулирующих налогов, поступающих в республиканский бюджет. Но это сильно усложнит процедуры передаваемых доходов.

Кроме того, данный механизм целесообразно распространить и на ту часть абонентской платы, которая в данное время поступает в республиканский бюджет.

Таблица 3. Предварительный расчет сокращения уровня субвенций при передаче абонентской платы в доход местных бюджетов субвенционных областей (по условиям 2012 г)

Наименование регионов	% от субвенций
Республика Каракалпакстан	1,5
Андижанская область	2,0
Джизакская область	1,6
Наманганская область	1,8
Самаркандская область	1,7
Сурхандарьинская область	1,6
Сырдарьинская область	1,9
Хорезмская область	1,8

Источник: расчеты авторов

Но при всех достоинствах предлагаемых подходов необходимо признать, что механизм передаваемых доходов просто перераспределяет, пусть и более справедливо и эффективно суммы доходов между уровнями бюджетной системы, и только на время решает проблему нахождения дополнительных доходов для местных бюджетов. Только меры по улучшению механизма мобилизации доходов, которые были указаны в главе 1, могут позволить найти долгосрочное решение проблемы.

Межбюджетные ссуды

Межбюджетные ссуды недостаточно активно используются для выравнивания расходов в течение года. Например, с точки зрения поквартального распределения расходов: в 1 квартале недостаточно доходов, но надо финансировать авансированные инвестпрограммы, во втором и третьем квартале усиленно выплачиваются средства на строительство (это связано с вводом многих объектов до 1 сентября), большие единовременные расходы на отпускные. В результате на четвертую группу (кроме продовольствия и комуслуг – они тратятся равномерно) можно тратить в основном в четвертом квартале. Но тут возникает следующая проблема: надо быстрее производить закуп – ведь неизрасходованные средства в конце года придется вернуть в бюджет. Поэтому иногда закуп производится некачественно. Для решения этой проблемы можно ввести механизм получения ссуды от ФРПУ в госбюджет для закрытия расходов первого квартала, равномерного распределения расходов на четвертую группу. Но при этом целесообразно запретить взаимозачеты между ФРПУ и госбюджетом – иначе произойдет проедание средств ФРПУ. Т.е. нельзя применять списание задолженности государственного бюджета к ФРПУ по итогам года или пролонгировать его на долгосрочный период.

В практике исполнения бюджета в бюджете области возникает временный дефицит, в то время как в одном или нескольких подведомственных районных бюджетах могут находиться излишки средств. Но согласно действующему законодательству ссуды вышестоящим бюджетам запрещены, поэтому областному бюджету приходится обращаться за ссудой к республиканскому бюджету даже при наличии местных ресурсов. Ввиду данного обстоятельства предлагается разрешить получение ссуд из нижестоящего бюджета.

Взаиморасчеты

Взаимные расчеты являются инструментом обеспечения сбалансированности местных бюджетов в процессе исполнения бюджета и фактически являются *незапланированными дотациями* (причем в данном случае движение средств может происходить и от местного уровня к республиканскому, что, по сути, является *отрицательным* трансфертом). Поэтому по итогам исполнения Государственного бюджета фактический объем трансфертов местным бюджетам может значительно отличаться от первоначально утвержденных параметров за счет взаимных расчетов.

Действующая система взаимных расчетов также отличается непрозрачностью, усложненностью, отсутствием четких критериев. Чем больше изменений в ходе исполнения бюджета, тем больше суммы взаимных расчетов. И как было показано в главах 1 и 2, изменения в основном связаны с решениями или действиями республиканских органов власти.

Кроме того, имеет место отрицательное воздействие применяемого в настоящее время механизма взаимных расчетов на принимаемые со стороны местных органов власти меры по обеспечению исполнения доходной части местных бюджетов и, соответственно, расходной их части. Так, в случае невыполнения прогноза доходов местного бюджета зачастую осуществляется уменьшение первоначального прогноза текущего квартала и увеличение прогноза доходов следующих кварталов, а в случае невыполнения годового прогноза, первоначально утвержденный прогноз доходов в установленном порядке уточняется.

Как было сказано выше, такие изменения прогноза доходов влекут за собой возникновение взаимных расчетов, т. е. недопоступившая в местный бюджет часть средств выделяется из вышестоящего бюджета по взаимным расчетам. Таким образом, обеспечивается в части сбалансированность местных бюджетов, а местные органы власти избавляются от необходимости изыскивать дополнительные доходы для покрытия расходов местных бюджетов. В случае увеличения прогноза местного бюджета по доходам, при неизменном плане расходной части местного бюджета, образовавшиеся излишки средств изымаются по взаимным расчетам в вышестоящий бюджет. Это делается опять же для выполнения требования сбалансированности местных бюджетов.

Однако изъятие в вышестоящий бюджет излишков доходов и вливание в местный бюджет от вышестоящего недостающих средств не стимулирует местные органы власти развивать реальный сектор экономики района, а малый бизнес - увеличивать собираемость налогов, принимать меры по укреплению экономического состояния предприятий-налогоплательщиков и, в конечном счете, увеличивать поступление средств в местный бюджет. Поэтому если в краткосрочном периоде взаиморасчеты уравнивают все местные бюджеты, то в долгосрочной перспективе приводят к снижению их доходной базы. При более глубоком анализе проблема взаиморасчетов по своему происхождению и динамике тесно связана с вопросами формирования доходной базы местных бюджетов, указанных в главе 1, и образуют порочный круг: чем запутаннее механизм мобилизации доходов, тем больше нужны взаиморасчеты. Это, в свою очередь, приводит к принятию мер усугубляющих административные меры в части доходов. Т.о. начинается следующий виток, приводящий к усугублению существующих проблем.

Операции по взаимным расчетам, осуществляемые финансовыми органами, в основной своей массе выполняются без участия районных органов власти, и зачастую хокимы районов не представляют себе весь действующий механизм взаимных расчетов и не принимают участия в этом процессе.

Взаимные расчеты в действующем на сегодняшний день варианте предполагают наличие двух направлений действий финансовых органов:

подготовка документов, направление их для исполнения соответствующим работникам и нижестоящим финансовым органам, т. е. организация документооборота, движение соответствующих документов;

движение денежных средств по взаимным расчетам на основании утвержденных документов, подтверждающих их возникновение. Объем бюджетных средств, перечисляемых или получаемых по взаимным расчетам финансовыми органами, достигает значительных размеров и оказывает существенное влияние на ход исполнения

местных бюджетов. Исполнение местных бюджетов попадает в зависимость не только от поступления доходов в местные бюджеты, т. е. хорошей или плохой работы налоговых органов, но и от действий вышестоящих или нижестоящих финансовых органов, их своевременного и полного перечисления средств в погашение их задолженности по взаимным расчетам.

Принимая во внимание отсутствие в настоящее время нормативного документа, регламентирующего условия, сроки, порядок перечисления средств по взаимным расчетам, эти вопросы требуют нормативной регламентации, аналогично принятой регламентации вопросов, связанных с выделением и погашением ссуд нижестоящим местным бюджетам.

Создавшееся положение приводит к тому, что в абсолютном большинстве случаев движение документов, на основании которых возникают взаимные расчеты, и фактическое движение денежных средств по взаимным расчетам не совпадают друг с другом. В результате этого возникает фактический дисбаланс доходов и расходов местных бюджетов. Финансовые органы, не получая средств по взаимным расчетам, не могут своевременно и в полном объеме осуществить расходы бюджета. Причем в такой ситуации оказываются как нижестоящие, так и вышестоящие финансовые органы. В обычной практике окончательные операции по взаимным расчетам завершаются в конце бюджетного года или в его дополнительный период. В это время происходят перетоки значительного объема бюджетных средств по взаимным расчетам. Такая практика приводит к значительному риску:

- 1) неполного освоения бюджетных средств;
- 2) возникновения кредиторской и дебиторской задолженности на конец отчетного года;
- 3) необходимости погашения задолженности бюджетных организаций за счет их же внебюджетных средств или бюджетных ассигнований следующего финансового года. А это усугубляет финансовое положение бюджетной организации в новом бюджетном году.

Как показывает практика, взаиморасчеты производятся главным образом в результате недо/перевыполнения прогноза поступлений. При этом взаимные расчеты могут производиться и по отношению к приросту налоговых поступлений дотационных местных бюджетов. В этом случае формируются встречные потоки: из местного бюджета изымаются незапланированные доходы и, наоборот, в него направляются дотации. Но самым главным недостатком взаимных расчетов является то, что они фактически подрывают принцип «жестких бюджетных ограничений».

Ввиду данного обстоятельства целесообразно совершенствование механизма прогнозирования бюджетных поступлений. Но выполнение данной рекомендации потребует также улучшения системы макроэкономической статистики и прогнозирования, разработки методологии подготовки среднесрочных отраслевых и региональных стратегических планов и др.

Заключение

В целях снижения искажений в межбюджетных отношениях целесообразно сокращение масштаба встречных финансовых потоков. Авторами доклада предложены следующие механизмы передаваемых доходов, когда простое перемещение ИНН невозможно:

- 1) распределение налоговых поступлений в республиканский бюджет от операторов сотовой связи между местными бюджетами регионов в зависимости от количества активных абонентов. Подобный подход может быть применен к налоговым поступлениям крупных компаний в других отраслях, ведущих деятельность в нескольких регионах;
- 2) распределение налоговых поступлений в республиканский бюджет от экспорта природного газа местными бюджетами регионов в зависимости от численности населения;

В целях повышения качества планирования и исполнения передаваемых доходов необходимо улучшение информационного обмена в рамках механизма передаваемых доходов.

Кроме того рекомендации по межбюджетным отношениям включают в себя:

- 1) в целях финансирования кассовых разрывов, особенно нехватки средств в первом и втором кварталах можно использовать средства ФРРУ или внутриобластные резервы;
- 2) сокращение взаиморасчетов.

Но вышеприведенные рекомендации по межбюджетным отношениям только на время могут решить проблему обеспечения сбалансированности местных бюджетов, сокращая встречные финансовые потоки. Для долгосрочного решения проблемы необходимо пересмотреть механизм расходов и особенно формирования доходов бюджета.

Поэтому в расходной части местных бюджетов целесообразно проведение следующих изменений:

- 1) широкое применение действенных механизмов, предусматривающих подотчетность и открытость бюджетных организаций перед потребителями услуг, приспособление под их потребности. Действие данных механизмов повысит качество бюджетных услуг и расширит возможность участия населения в финансировании предоставления некоторых услуг со стороны бюджетных организаций;
- 2) четкое распределение расходных обязательств между республиканским и местными бюджетами, в том числе по природоохранным, противоэпизоотическим мероприятиям, содержанием органов ЗАГС, некоторых служб МВД;
- 3) упорядочить механизм финансирования реализации решений по дополнительным расходам, принятым на республиканском уровне.

Самые важные изменения должны произойти в механизме мобилизации доходов в бюджет. При этом, существующая система экономического регулирования и уровень монополизации промышленности, слабость налогового администрирования

малого бизнеса и труда не могут способствовать повышению финансовой устойчивости местных бюджетов. Для укрепления финансовой базы местных бюджетов посредством «роста пирога» необходимо:

I. В кратко- и среднесрочной перспективе:

- 1) совершенствование системы учета имущества и кадастров¹⁵;
- 2) разработка модели совмещения для оптимального и нейтрального с точки зрения доходов бюджета налогообложения потребления топлива для транспорта физическими лицами. Критериями для данной модели могут послужить соотношения «налоги на 1 км пробега», «налоги за 1 тн-км», «налоги за 1 пассажиро-км»;
- 3) проведение анализа эффективности налоговых льгот и других преференций;
- 4) улучшение налогового администрирования, в особенности доходов физических лиц и малого бизнеса;
- 5) совершенствование системы прогнозирования налоговых доходов;
- 6) совершенствование регулирования хозяйственных отношений между поставщиками и переработчиками сельхозпродукции для госнужд, включая систему контрактации, закупа и платежей по ним на основе широкого применения рыночных механизмов;

II. В долгосрочной перспективе:

- 1) улучшение макроэкономических пропорций в сторону увеличения роли труда в производстве ВВП;
- 2) принятие и реализация комплекса мер по диверсификации и росту ненефтегазового ВВП.
- 3) децентрализации экономической деятельности – снижения уровня монополизации в экономике;
- 4) интенсивное развитие, учет и новая модель налогообложения сельского хозяйства.

Необходимо признать, что многие из данных вопросы могут быть решены в средне- и долгосрочной перспективе, но они являются обязательными условиями устойчивости местных бюджетов и имеют большее значение, чем меры по межбюджетным отношениям.

¹⁵ смотрите подробнее Аналитический доклад «Налогообложение недвижимости: международный опыт и возможности применения в Узбекистане», проект ПРООН «Реформа государственных финансов в Узбекистане», - Ташкент, 2009.

Литература:

1. Аналитический Доклад «Практика финансирования сельских врачебных пунктов на основе нормативно-подушевого метода в Узбекистане», ПРООН, - Ташкент, 2012.
2. Доклад «Местные бюджеты в условиях либерализации: укрепление доходной базы и совершенствование взаимоотношений с центральным бюджетом», Центр экономических исследований, - Ташкент, 2003.
3. Доклад «Меры по сокращению уровня субвенционности местных бюджетов: взаимодействие ведомств», ПРООН, - Ташкент, 2012.
4. Доклад «Совершенствование системы налогообложения труда», ПРООН, - Ташкент, 2008.
5. «Подходы к оценке территориальной дифференциации социально-экономического развития Узбекистана.», ПРООН и Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, - Ташкент, 2010.
6. Hansjorg B., Charbit C., Fiscal equalization, OECD Economic Studies #44, 2008/1.
7. Shah A., "A practitioner's Guide to Intergovernmental Transfers", World Bank Policy Research Working Paper 4039, October, 2006.
8. Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy responses. OECD, 2010.
9. www.stat.uz
10. www.uzdaily.uz