



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

**МЕРЫ ПО СОКРАЩЕНИЮ
УРОВНЯ СУБВЕНЦИОННОСТИ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЕДОМСТВ**

Координатор исследования: Бабаев С.

Аналитический доклад «Меры по сокращению уровня субвенционности местных бюджетов: взаимодействие ведомств», 2012.

Аналитический доклад «Меры по сокращению уровня субвенционности местных бюджетов: взаимодействие ведомств» подготовлен 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 «Меры по сокращению уровня субвенционности местных бюджетов: взаимодействие ведомств» или использование выдержек из данной публикации могут быть произведены только с письменного согласия, ссылка на источник обязательна. По всем вопросам, касающимся перепечатки, перевода и приобретения печатных версий обращаться по следующему адресу: г. Ташкент, 100015, ул. ул. Мирабадская, д. 41/3.

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

© Программа развития Организации Объединенных Наций, 2012,
Узбекистан, 100015, г. Ташкент, ул. Мирабадская, д. 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», 2012,
Узбекистан, 100008, г. Ташкент, пл. Мустакиллик, 5.

Тел: (99871) 239 48 27

Факс: (99871) 239 48 60

Интернет: www.publicfinance.uz

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

**МЕРЫ ПО СОКРАЩЕНИЮ
УРОВНЯ СУБВЕНЦИОННОСТИ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЕДОМСТВ**

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. УРОВЕНЬ СУБВЕНЦИОННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И МЕРЫ ПО ЕГО СОКРАЩЕНИЮ	6
Программы по сокращению субвенционности	12
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СУБВЕНЦИЙ НА СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ МЕЖДУ ОБЛАСТЯМИ И ВНУТРИ ОБЛАСТЕЙ	26
Механизм распределения социальных пособий между областями и внутри областей	29
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	34

ВВЕДЕНИЕ

Субвенции в 2011 г. покрыли 47% от расходов местных бюджетов районов и составили 12% госбюджета Узбекистана. Субвенции, являясь основным источником покрытия недостатка собственных средств местных бюджетов районов, обеспечивают условия для равного доступа населения к услугам народного образования и гарантируют финансирование социальной защиты малообеспеченных семей. Но тенденции быстрого роста разделов расходов местных бюджетов, подпадающих под субвенции, угрожают долгосрочной стабильности республиканского бюджета, из которого они выдаются. В условиях почти отсутствия резервов для оптимизации расходов местных бюджетов без урона качеству услуг социальной сферы практически нецелесообразно дальнейшее сокращение расходов. Но в то же время в условиях нестабильности в мировой экономике Узбекистан не может сильно повышать налоги, так как это негативно скажется на конкурентоспособности ключевых налогоплательщиков. Данные исходные условия и ограничения ставят задачу по разработке мер совершенствования механизма субвенций.

Целью данного доклада является разработка практических рекомендаций по снижению уровня субвенционности местных бюджетов. Для реализации данной цели в первой главе были рассмотрены факторы, влияющие на уровень субвенционности местных бюджетов, и оценены тенденции их динамики. Кроме того, были проанализированы принятые в данной сфере меры, в том числе разработанные Программы по сокращению субвенционности (далее Программы). По результатам анализа были определены 8 новых направлений пополнения доходов местных бюджетов в дополнение к существующим в данных Программах. Ввиду того, что в некоторых случаях программы в Узбекистане не были эффективно воплощены в жизнь из-за отсутствия действенного механизма их реализации, был предложен комплексный механизм реализации программ по сокращению субвенционности, который взаимосвязан с бюджетным процессом, экономическим регулированием и административным потенциалом. При этом основное внимание уделено тесному взаимодействию ведомств экономического блока, как на центральном уровне, так и на местном.

Вторая глава посвящена анализу практики выделения субвенций на пособия малообеспеченным семьям. По итогам анализа были выявлены нестыковки между распределением количества малообеспеченных семей и средств на социальные пособия по областям и внутри областей. Этот момент возник в результате недостаточного учета ситуации с малообеспеченностью при планировании расходов. В результате снизилась адресность социальных пособий малообеспеченным семьям в территориальном разрезе. На основе проведенного анализа предлагается механизм перераспределения средств на социальные пособия внутри региона в соответствии с распределением количества малообеспеченных семей между районами.

Надеемся, что данный доклад будет полезен для Министерства финансов, Министерства экономики, Министерства внешних экономических связей, инвестиций и торговли, Государственного налогового комитета и органов государственной власти на местах в части повышения доходов местных бюджетов. Кроме того, выводы главы 2 могут быть также полезны для Министерства труда и социальной защиты.

ГЛАВА 1. УРОВЕНЬ СУБВЕНЦИОННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И МЕРЫ ПО ЕГО СОКРАЩЕНИЮ

Местные бюджеты несут основную нагрузку по финансированию гарантированных законом социально значимых услуг для населения. При этом конфликт между неравномерностью доходной базы и почти одинаковыми расходами местных бюджетов разрешается межбюджетными трансфертами, основным видом которых стали субвенции.

Субвенции, по своей сущности, являются компенсацией местному бюджету от республиканского бюджета за принятые расходные решения на республиканском уровне¹. Цели, на которые выдавались субвенции, изменялись в зависимости от приоритетов политики и, соответственно, повышения доли определенных видов расходов. Например, в 2003 году субвенции были внедрены в целях компенсации повышающихся расходов на осуществление капитального строительства для реализации Национальной программы по подготовке кадров (строительство колледжей и лицеев) и повышения размера социальных пособий. В 2006 г. для упрощения порядка выделения субвенций цели, на которые они выделялись, сократились с 5 до 2².

С середины 2000-х гг. в виду реализации большинства масштабных программ через государственные целевые фонды (внебюджетный фонд школьного образования) расходы на капитальное строительство местных бюджетов перестали сильно расти. Но при этом местные бюджеты были ответственны за текущие расходы, которые увеличивались довольно высокими темпами. Например, в 2006 году произошло значительное единовременное увеличение расходов на оплату труда в сферах народного образования и здравоохранения³. Кроме того, в рамках политики по повышению доходов населения в течение 2005-2010 гг. произошло значительное повышение минимального размера оплаты труда, решение о котором принималось на республиканском уровне, что привело к повышению доли первой и второй группы расходов⁴,

¹ Законодательной базой субвенций являются Закон «О бюджетной системе», Правила составления и исполнения государственного бюджета (рег. МЮ №1111) и Инструкция поквартального распределения средств государственного бюджета (рег. МЮ №1025), в которых оговорены условия выдачи и порядок расчета размера субвенций.

² До 2006 г. целевые субвенции выдавались для централизованных инвестиций, ЕСП и пособий семьям с детьми. В 2006-2010 гг. они выдавались на расходы централизованных инвестиций, ЕСП и пособия семьям с детьми, повышения заработной платы.

³ Постановление Кабинета Министров РУз от 21.12.2005 г. N 275 «Об утверждении усовершенствованной системы оплаты труда работников народного образования» и постановление Кабинета Министров РУз от 21.12.2005 г. N 276 «Об утверждении усовершенствованной системы оплаты труда медицинских работников».

⁴ Первая группа расходов – заработная плата и приравненные к ней платежи, вторая группа расходов – начисления на заработную плату.

темпы роста которых существенно превышали рост контингента доходов субвенционных/дотационных регионов.

Поэтому в 2011 г. произошли существенные изменения в целях выделения субвенций: 1) были отменены субвенции на финансирование централизованных инвестиций и единого социального платежа; 2) начали выделять субвенции также на пособия на детей 16 (18) лет и для малообеспеченных, на первую и вторую группы расходов учреждений народного образования. Последние изменения повысили долю расходов местных бюджетов, которые подпадали под субвенции, сместили главный акцент с бюджета области на бюджеты районов, резко изменили распределение поступлений регулирующих налогов между бюджетом области и районными бюджетами.

Субвенции в 2011 году составили 47% расходов местных бюджетов районов, 26% расходов всех местных бюджетов, 12% государственного бюджета. Субвенции значимы не только для местных бюджетов, особенно районного уровня как основной источник покрытия недостатка собственных доходов, но и республиканского бюджета, составляя часть его расходов, он влияет на его долгосрочную стабильность.

Анализ субвенций исходит из факторов, влияющих на его уровень. Данные факторы можно представить в схематическом виде (см. схему 1).

В схеме в правой стороне представлены группы факторов расходной части местных бюджетов, а в левой стороне – доходной части. Степень их взаимоотноположенного действия определяет уровень субвенционности местных бюджетов. Поэтому анализ уровня субвенционности, а также выработка предложений по оптимизации его уровня неизбежно основываются на анализе его факторов.

Группы факторов расходной части местных бюджетов:

Политика в сфере народного образования определяет учебную программу, нагрузку, уровень оплаты труда, поощрения и пр. Таким образом определяются нормативы

Схема 1. Факторы размера субвенций



Источник: авторы доклада.

по оплате труда в сфере народного образования. Можно указать на следующие черты в данном направлении: а) во многих регионах достигнут предел по оптимизации размера классов, а дальнейший рост размера классов, особенно в городской местности, приведет к значительному снижению качества школьного образования и, соответственно, поставит под сомнение действенность всех расходов на эту ступень образования; б) с 2012/2013 учебного года начнется повышаться количество учеников, хотя эта тенденция будет частично компенсирована сокращением часов учебных планов и программ общеобразовательных школ; в) происходит повышение объема информации для освоения при обучении в общеобразовательных школах, что требует непрерывного повышения эффективности образовательного процесса. При этом речь не идет о снижении нагрузки на учителей, а о передаче за тот же объем часов большей информации.

Политика в сфере социальной защиты определяет виды социальных пособий для малообеспеченных семей с детьми, их размер и периодичность, критерии для их получения. Принимаемые в последние 10 лет меры по повышению адресности социальных пособий сократили круг их получателей, в то же время во многих аспектах слабая связь между экономическим ростом и снижением уровня малообеспеченности⁵, недостатки планирования расходов на социальные пособия (см. подробнее в главе 2) не позволяют сократить потребность в социальных пособиях пропорционально темпам экономического роста.

Политика в сфере пенсионного обеспечения определяет виды, размер и получателей пенсий, источники покрытия этих пенсий (в данное время это в основном единый социальный платеж). Исходя из потребности пенсионного обеспечения и количества плательщиков занятых в официальном секторе, определяется ставка ЕСП. Несмотря на благоприятную возрастную структуру населения, относительно меньшая доля занятых в формальном секторе, где работодатели платят ЕСП, а также их концентрация в малом бизнесе, в котором много случаев уклонения от налогов⁶ и невысокий уровень официальной заработной платы, сильно сужают доходную базу Пенсионного фонда. Это привело к росту ставок налогов и обязательных платежей во внебюджетный Пенсионный фонд⁷ и его уровень не будет снижаться в ближайшей перспективе ввиду сложности быстрого изменения отмеченной ситуации на рынке труда и долгим временным лагом для осуществления пенсионной реформы в целях сокращения нагрузки на Пенсионный фонд.

Количество получателей услуг местного бюджета – это количество воспитанников в детских дошкольных учреждениях, учеников общеобразовательных школ, профессиональных колледжей, получателей социальных пособий и др.

Действенность и эффективность механизма расходования средств местных бюджетов определяет результативность расходов, достижение намеченных целей и адресности. Применяемая в данное время методика планирования расходов «от достигнутого», одногодичность бюджета и модель бюджетного контроля достигли предела в повышении эффективности бюджетных средств. Ввиду данного обстоятельства отсутствует четкая связь с результативностью бюджетных программ. Поэтому после реализации многих затратных бюджетных программ не всегда достигаются социально-экономические результаты и, соответственно, не полностью

⁵ Влияние экономического роста на сокращение доли малообеспеченного населения Узбекистана. ПРООН и Институт прогнозирования и макроэкономических исследований. – Т., 2012.

⁶ Совершенствование системы налогообложения оплаты труда, Программа Развития ООН. – Т., 2008.

⁷ Ставка обязательных страховых взносов граждан во внебюджетный Пенсионный фонд возросла с 2,5 в 2007 г. до 5,5% в 2011 г., ставка обязательных отчислений во внебюджетный Пенсионный фонд от юридических лиц возросла от 0,7 в 2007 г. до 1,6% в 2012 г., ставка ЕСП возросла от 24 в 2007 г. до 25% в 2011 г.

удовлетворяются общественные потребности. Это приводит к постоянной необходимости финансирования данных сфер.

На уровень субвенционности косвенно оказывает влияние и уровень расходов по другим разделам местного бюджета, т.к. более высокие расходы на другие разделы приводят к снижению ресурсов для финансирования субвенционных разделов местных бюджетов.

Как видно из фактического состояния и тенденций расходов местных бюджетов, сокращения расходных потребностей местных бюджетов в скором времени не ожидаются. При этом перспективным является совершенствование механизма расходования средств местного бюджета. Этого можно достичь через:

1) внедрение среднесрочного бюджетного планирования. Среднесрочное бюджетное планирование создаст стабильность в финансировании долгосрочных программ социально-экономического развития, позволит выявить будущие риски и заблаговременно принять меры по их устранению;

2) применение программного метода бюджетирования, что приведет к повышению эффективности государственных расходов и, соответственно, лучшему достижению целей госполитики, лучшему выполнению получателями бюджетных средств своих функций;

3) обеспечение более тесной связи бюджетных организаций с потребителями их услуг. Данные каналы обратной связи позволят повысить качество услуг бюджетных организаций, лучше учесть потребности населения и эффективнее использовать бюджетные средства. В данном направлении некоторая работа уже ведется (например, создание и расширение роли попечительских советов в школах), но их необходимо активизировать и расширить их масштаб, особенно в сельской местности;

4) совершенствование законодательства и механизма государственных закупок. Государственные закупки составляют более трети расходов консолидированного бюджета. При этом законодательная база остается разрозненной и противоречивой, механизм государственных закупок довольно устаревший, кроме электронных торгов, которые находятся в начальной стадии развития. Устранение отмеченных недостатков повысит эффективность третьей и четвертой группы расходов⁸. Кроме того, данные меры будут способствовать реализации Распоряжения Президента РУз №Р-3863 «О создании Комиссии по подготовке Программы мер по реформированию и повышению эффективности государственного управления».

Особенностью расходной части местных бюджетов является относительная равномерность по отношению ко всем регионам.

В отличие от расходной части местных бюджетов их доходная база довольно дифференцирована (за счет различий экономического потенциала территорий), что оказывает сильное влияние на уровень субвенционности конкретного местного бюджета. **Группы факторов доходной части местных бюджетов:**

Экономический потенциал, определяющий базовые предпосылки, исходные условия для экономического развития региона. Экономический потенциал регионов и районов довольно дифференцирован ввиду большей части *объективных причин* и зависит от целого ряда факторов (см. схему 2).

Качество экономического регулирования и управления определяет *степень реализации* экономического потенциала в конкретные показатели социально-экономического развития, в том числе экономического роста, темпы структурных изменений. Иначе говоря, они *создают условия для трансформации экономического потенциала в экономическую реальность*. Эти факторы в основном носят *субъективный характер*, и на улучшение их позитивного влияния и устранение их негативных сторон направлено Распоряжение Президента РУз №Р-3863 «О создании Комиссии по под-

⁸ Третья группа расходов – капитальные вложения, четвертая группа расходов – другие расходы.

Схема 2. Факторы экономического потенциала



Источник: авторы доклада.

готовке Программы мер по реформированию и повышению эффективности государственного управления».

Налоговая политика и администрирование определяют уровень налогового изъятия по отношению к ВРП, и каким образом указанные налоговые изъятия переходят в государственный бюджет, в том числе местный. Совместное влияние факторов, указанных в пунктах 2 и 3, показано на схеме 3.

Схема 3. Трансформация экономического потенциала в налоговые поступления



Темпы роста контингента доходов⁹ регионов были ниже, чем расходов. Это особенно наглядно для 2006-2009 гг. В 2010-2011 гг. рост контингента доходов регионов стал опережать темпы роста расходов, но это произошло в основном за счет взимания недоимок, размер которых снижается довольно сильно. За этот период рост начисления налогов определенно отставал от темпов роста фактически уплаченных налогов, в том числе за счет того, что происходил рост доли малого бизнеса в ВВП, обладающего меньшей «налогоемкостью», чем крупный бизнес. Указанные изменения определяют *тенденцию снижения доли доходов госбюджета в ВВП*.

Некоторые из вышеотмеченных факторов доходов и расходов *взаимосвязаны в долгосрочной перспективе*, например, политика в сфере народного образования сильно влияет на качество трудовых ресурсов, производительность труда, экономический потенциал региона и доходы местных бюджетов, а качество экономического регулирования и управления влияет на распределение результатов экономического роста (первичное распределение доходов) среди слоев населения и, соответственно, на количество малообеспеченных. Подобных взаимосвязей довольно много и их необходимо учитывать при построении долгосрочных ориентиров бюджетной политики.

Следующим аспектом при изучении субвенций являются источники их покрытия. Источников два: 1) для субвенционных регионов – это республиканский бюджет; 2) в регионах-донорах – это бюджет области.

Республиканский бюджет формируется в основном за счет отчислений от общегосударственных налогов в регионах-донорах (где сконцентрированы нефтегазовая отрасль и горно-металлургические комбинаты, а также основные плательщики акцизного налога), импортных пошлин, налогов и поступлений от экспорта энергоносителей. Благодаря благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре на мировых рынках сырьевых товаров в течение последних 10 лет его доходы стабильно росли и даже позволили сформировать Фонд реконструкции и развития Узбекистана. Но если рассмотреть перспективы развития газовой промышленности, можно отметить следующие тенденции: 1) из-за быстрого и главного, экстенсивного роста внутреннего потребления природного газа сокращается объем для его экспорта; 2) наблюдается общемировая тенденция возрастания себестоимости добычи природного газа, особенно в новых месторождениях, что даже при относительно стабильных ценах на мировых рынках приведет к снижению прибыльности данной сферы¹⁰ и, соответственно, доходной базы республиканского бюджета; 3) в среднесрочной перспективе во многих рынках возможно снижение стоимости природного газа ввиду открытия экономически эффективных методов добычи сланцевого газа¹¹. При продолжении текущих тенденций в скором будущем возможно сокращение прибыли от экспорта природного газа, а также самого объема экспорта природного газа. Предположительно с 2023 года газовая отрасль уже не будет приносить существенного дохода от экспорта. Подобный сценарий развития событий значительно сузит источники выдачи субвенций, что угрожает финансированию народного образования и социальной защиты малообеспеченных семей с детьми.

Местные бюджеты регионов доноров не в последнюю очередь формируются за счет отчислений от регулирующих налогов¹². При этом в последние 7 лет наблюдается рост нормативов отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты регионов-доно-

⁹ Контингент доходов – объем собранных в данной административной единице всех видов поступлений в Государственный бюджет.

¹⁰ Статья «Дешевая нефть – это миф». <http://finance.rambler.ru/news/economics/106602154.html>

¹¹ Статья «Сбербанк обещает «Газпрому» газовый апокалипсис в 2016 году». <http://finance.rambler.ru/news/economics/108848570.html>

¹² Регулирующие налоги – общегосударственные налоги, поступления от которых распределяются между республиканским и местными бюджетами.

ров. Особенно это актуально для Ферганской области. Дальнейшее продолжение данной тенденции в среднесрочной перспективе чревато сильным сокращением поступлений в республиканский бюджет от регионов-доноров, а в долгосрочной перспективе превращением некоторых из них в получателей средств из республиканского бюджета.

В данном контексте в целях обеспечения долгосрочной устойчивости сектора образования в частности и местных бюджетов в целом актуальной становится реализация программ сокращения субвенционности, причем в части повышения доходной базы посредством создания новых «налогоемких» видов экономической деятельности. Ввиду вышеуказанного контекста это актуально не только для субвенционных регионов, но и регионов-доноров.

Программы по сокращению субвенционности

Органами власти на местах были составлены Программы по сокращению субвенционности регионов на 2012-2015 гг. Данные Программы состоят из следующих направлений повышения налоговых поступлений: 1) ввода в действие объектов промышленности при реализации ПП-1442; 2) санация предприятий-банкротов; 3) создание новых субъектов малого бизнеса; 4) выход из льготности действующих предприятий; 5) возможность расширения применения механизма передаваемых доходов. Данные программы утверждаются областными хокимами.

Но при реализации данных программ возникнут трудности из-за их недостатков: во-первых, методология составления программ сокращения субвенционности довольно ограничена, и, во-вторых, не предусмотрен механизм их реализации.

Методология составления программ сокращения субвенционности не охватывает следующие направления:

Во-первых, не существует единых подходов и методологии составления программ сокращения субвенционности. Комплексность программ требует участия многих ведомств при их разработке (указано ниже), но в данное время не предусмотрена схема их взаимодействия.

Во-вторых, не учитываются необходимые *инвестиционные расходы* как со стороны частного сектора, так и за счет централизованных источников, не приводится сопоставление финансовых потребностей для реализации программ по сокращению субвенционности с инвестиционным (финансовым) потенциалом Узбекистана.

В-третьих, не учитывается *дополнительная нагрузка на инфраструктуру*, и они не согласованы с программами развития транспортной и энергетической инфраструктуры. Это актуально, т.к. любое расширение существующего производства/создание нового производства требует дополнительного объема потребления электро- и теплоэнергии, воды, природного газа, канализации, повышает нагрузку на транспорт и дорожную инфраструктуру. Создание новых производств без адекватного расширения указанной инфраструктуры приведет в скором времени к проблемам в функционировании расширенных/новых предприятий.

В-четвертых, не обеспечена *связь с параметрами трудовых ресурсов* области и перспективами развития высшего и среднего профессионального образования. При этом речь идет не столько о количественных характеристиках, сколько о качестве образования и подготовке и переподготовке более качественных специалистов.

В-пятых, довольно *ограничены при предложении новых источников доходов* местных бюджетов – во многих программах приводится лишь повторное перечисление новых/расширяющихся объектов производства, указанных ранее в решениях Правительства по развитию некоторых отраслей. При этом довольно мало новых крупных и средних проектов, инициированных местными хокимиятами. Конечно, для этого необходимо тесное сотрудничество с центральными органами – Министерством ВЭСИТ и Министерством экономики, т.к. инициирование и доведение до реализации новых крупных и средних проектов требуют высокой

квалификации при их подготовке и полномочий при их реализации. **А при существующем подходе подготовки программ и активности местных органов власти при инициировании и содействии в реализации новых крупных и средних проектов нельзя ожидать существенного приращения налоговой базы местных бюджетов.**

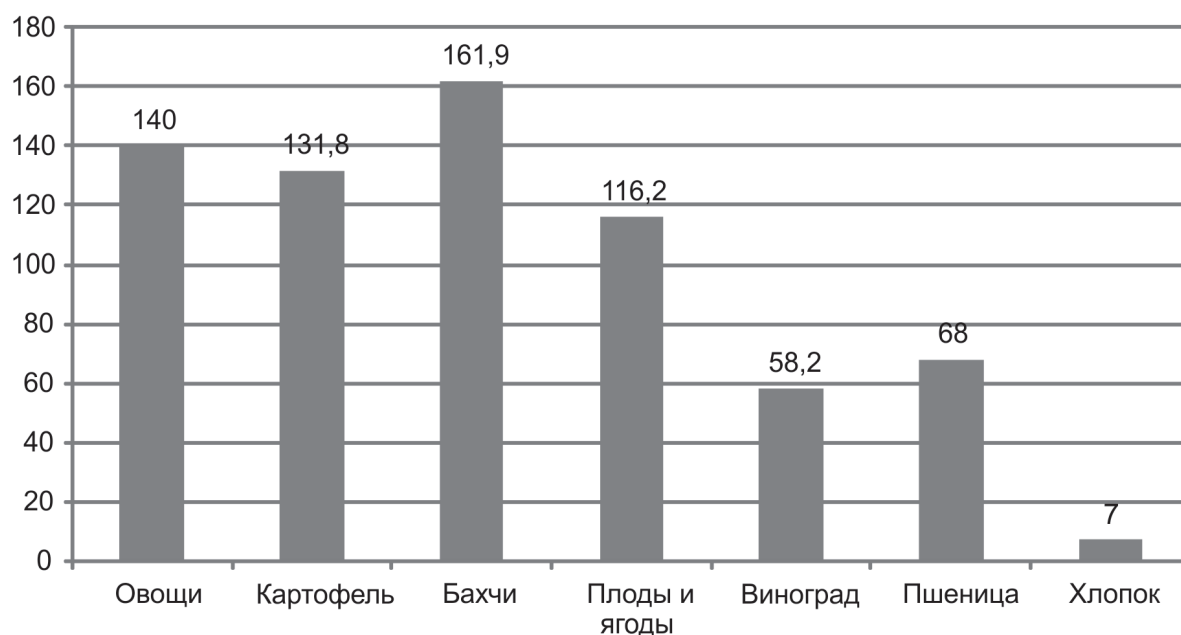
В-шестых, *не указаны риски и возможные сценарии развития событий*, например, программы сокращения субвенционности не учитывают возможности банкротства и закрытия существующих производств, которые бы снизили налоговые доходы.

В-седьмых, *не указаны резервы и дополнительные возможности повышения налоговых поступлений за счет более оптимального использования существующей производственной/налоговой базы*. Это возможно по следующим направлениям:

а) за счет улучшения регулирования агропромышленного комплекса, особенно в отношении инфраструктуры выращивания хлопка-сырца (снабжение фермерских и дежканских хозяйств), его переработки и экспорта, а также сферы обращения¹³ и экспорта плодоовощной продукции. Иллюстрацией невысокой эффективности регулирования является то, что урожайность и сбор хлопка-сырца (культуры, на которое сильное регулирование процесса производства и экспорта) почти не выросла, пшеницы (культуры со средним уровнем регулирования процесса производства и экспорта) возросла умеренными темпами, а на другие сельхозкультуры с минимальным регулированием сбор увеличился существенно (рис. 1) (хотя при этом надо оговориться, что на них сильное регулирование экспорта, но не производства). При этом необходимо отметить, что распределение земельного фонда между культурами за это время не было существенно изменено.

Как показывает практика, ввиду несовершенства сферы обращения и экспорта сельскохозяйственной продукции большая часть конечной стоимости оседает у посредников, в результате уплачивается очень малая доля потенциальных налогов и в сельском хозяйстве образуется хронический недостаток средств для расширенного воспроизводства.

Рис. 1. Прирост производства сельскохозяйственной продукции за 2000-2010 гг.



Примечание: по пшенице и хлопку исходные данные за 2001 г.

Источник: Госкомстат РУз.

¹³ Этап между непосредственным производством и потреблением.

На неэффективность сферы обращения указывает и следующий факт – из-за невыгодных условий оптовой реализации и неэффективной транспортировки сельхозпроизводителям иногда выгоднее даже не убирать часть урожая плодоовощной продукции или использовать его в качестве кормов для домашнего скота. Это практически уничтожает эффект повышения урожайности и приводит к снижению стимулов у сельхозпроизводителей. При продолжении такой ситуации фермеры и дехканские хозяйства вскоре потеряют стимул повышать урожайность, и высока вероятность начала обратного процесса – снижения урожайности и неэффективного использования ограниченного земельного фонда.

б) за счет *снижения материало- и энергоемкости существующих производств*, особенно промышленных предприятий. О высокой материало- и энергоемкости существующих производств свидетельствуют два факта: i) даже не очень эффективно использующие ресурсы развивающиеся страны производят 5000 долл. США ВВП за 1 тонну нефтяного эквивалента, а в Узбекистан – 800 долл. США ВВП за 1 тонну нефтяного эквивалента; ii) многие проекты по модернизации приводили к экстенсивному росту производства. На это указывает возрастающая материалоемкость промышленного производства: темпы прироста добавленной стоимости промышленности составили 104% в 2010 г. и отставали от темпов прироста валовой промышленной продукции, которые составили 108%, что указывает на увеличение промежуточного потребления в промышленности. Например, в химической промышленности после реализации некоторых проектов модернизации не произошло повышение добавленной стоимости на 1 сум продукции, не снизились показатели промежуточного потребления. На экстенсивный характер реализованных проектов в отрасли указывает и то, что не был приобретен ни один патент, не было проведено повышение квалификации персонала¹⁴.

Как показывают расчеты, потенциал энергосбережения в отраслях промышленности оценивается в 18-20 млн. тонн нефтяного эквивалента. Если этот объем энергоресурсов, в первую очередь природного газа, был бы экспортирован, то удалось бы получать 4,664 млрд долл. США ежегодно дополнительной валютной выручки¹⁵.

Необходимо учитывать, что снижение материало- и энергоемкости приведет к: i) росту добавленной стоимости, в том числе прибыли, соответственно увеличит поступления по НДС, налогу на прибыль, налогу на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры; ii) снижению нагрузки на инфраструктуру и ТЭК; iii) улучшению экологии; iv) созданию новых производств за счет сэкономленных энергоресурсов, материалов без дополнительной нагрузки на инфраструктуру и добывающие отрасли; v) увеличению экспорта ликвидного сырья/энергоресурсов, расширяя доходную базу республиканского бюджета и увеличивая валютные поступления; vi) повышению конкурентоспособности продукции Узбекистана в мировых рынках из-за снижения его себестоимости; vii) снижению темпов инфляции и таким образом к повышению реальных доходов и уровня жизни населения.

в) одним из важных местных налогов является налог на имущество. Но в данное время система кадастров Республики Узбекистан создана не полностью и отсутствует методика массовой оценки имущества. Это приводит к низким поступлениям с налога на имущество в местные бюджеты¹⁶.

¹⁴ Чепель С.В. «Экономический рост и инновации: теория, практика и моделирование». Программа развития ООН и Институт прогнозирования и макроэкономических исследований. – Т., 2011.

¹⁵ Концептуальные подходы к формированию Green Economy в Узбекистане, Программа Развития ООН и Центр экономических исследований. Аналитический доклад №2011/04. –Т., 2011.

¹⁶ Налогообложение недвижимости: Международный опыт и перспективы внедрения в Узбекистане. ПРООН. – Т., 2010.

Конечно, необходимо учитывать, что реализация подобных инициатив потребует тесного взаимодействия с республиканскими органами власти, особенно с Министерством экономики, МВЭСИТ, Центральным банком, Антимонопольным комитетом и пр., а также организациями, содействующими в разработке проектного анализа и финансирования.

В-восьмых, не приводятся *дополнительные меры по развитию малого бизнеса*, в том числе *меры по улучшению бизнес среды и инвестиционного климата* региона. Это особенно актуально в целях неинфляционного поглощения добавочного спроса на потребительские товары и платные услуги ввиду создания/расширения крупных производств. Несмотря на почти ежегодное принятие решений Правительства о поощрении развития малого бизнеса, ввиду неэффективности механизма реализации данных решений и ограниченности их охвата рейтинг Узбекистана по деловой среде в последние 3 года снижается или же остается (с 151-места в 2006 г. повысилось до 138-места в 2008 году и снова понижение до 164-места в 2010 г.) на довольно низком уровне.

В-девятых, приводится только ограниченный анализ экономического потенциала, потенциальных рынков, места региона в межрегиональной специализации, кооперации. К примеру, не приводится подробный анализ тенденций развития области, не указывается преимущества по отраслям, потенциал развития отдельных отраслей, стратегия проникновения в перспективные рынки и т.п. С другой стороны, многие предложенные и реализуемые меры носят экстенсивный характер без признаков модернизации.

В целях устранения недостатков программ по сокращению субвенционности они должны разрабатываться на основе единых подходов и методологии. При этом, что бы они могли **решать масштабные вопросы** сокращения субвенционности, методология разработки программ должна устранить вышеназванные недостатки. В этом случае методология составления программы сокращения субвенционности регионов будет основана на подходе комплексного бизнес-плана региона и может даже послужить основой для разработки стратегии развития области. Тогда можно будет говорить и о большем, чем предусматривается в настоящее время на 5 процентных пункта, сокращение субвенционности местных бюджетов регионов (по своей сути данные программы можно назвать **Стратегией повышения доходов местного бюджета области на долгосрочную перспективу**). Для этого необходимо:

Во-первых, в целях институционализации и формализации процесса подготовки программ целесообразно утвердить методологию подготовки и сами программы сокращения субвенционности на уровне Кабинета Министров или совместным постановлением Министерства финансов, Министерства экономики, МВЭСИТ и соответствующего хокимията. Ввиду отражения содержания данных программ их целесообразнее назвать «Программы по повышению контингента доходов региона». Для этого уже разработаны определенные методологические предпосылки, например, Хокимиятом Андижанской области совместно с Институтом прогнозирования и макроэкономических исследований и ПРООН была подготовлена Стратегия социально-экономического развития Андижанской области на долгосрочную перспективу.

Во-вторых, в зависимости от отраслей, исходя из сложившихся соотношений капитал/объем производства/уплачиваемые налоги, экспертно рассчитать необходимый объем инвестиций в разрезе источников финансирования, в том числе банковских кредитов. В случае недостатка финансовых, в том числе кредитных ресурсов для реализации предпринятого комплекса мер по наращиванию инвестиционного потенциала. При этом одним из источников могут быть средства Фонда реконструкции и развития Узбекистана. Средства ФРРУз могут выделяться как непосредственно на крупные проекты, так и коммерческих банков для целевого кредитования субъектов предпринимательства определенных регионов/отраслей/участников проектов. Но в долго-

срочной перспективе на республиканском уровне целесообразно усовершенствовать систему стимулов сбережений. Одним из выходов может стать дальнейшее развитие накопительного пенсионного обеспечения и эффективного управления данными средствами. Это увеличит источник «длинных» денег, а также позволит повысить рейтинг Узбекистана и банков Узбекистана, что существенно удешевит привлечение средств с международных рынков капитала. Еще одним источником является эффективная мобилизация активов домохозяйств – в данное время этот источник большей частью не задействован или используется в неформальном секторе. Причины данной ситуации, оценки объема активов домохозяйств и вопросы более эффективного их использования приведены в публикации Центра экономических исследований «Оценка активов домохозяйств в Узбекистане». Данные вопросы должны быть проработаны областными хокимиятами совместно с Центральным банком, Министерством экономики и Торгово-промышленной палатой.

В то же время практика инвестиционного процесса указывает на невысокую отдачу от каждого сума инвестиций, что потребует очень высоких инвестиционных издержек для реализации программ сокращения субвенционности (вставка 1), их трудно мобилизовать через существующий инвестиционный потенциал/механизм Узбекистана. Этот пример иллюстрирует необходимость усовершенствования инвестиционной политики, в целях получения большей отдачи от каждого сума инвестиций и налаживанию механизма более широкого генерирования и привлечения новых инвестиций. Немаловажным направлением в данной сфере является усовершенствование банковской деятельности, что является прерогативой республиканских властей.

В-третьих: i) хокимияты и Министерство экономики совместно с ГАК «Узбекэнерго», «Трансгаз», «Узавтойул» и других инфраструктурных ведомств (хозяйствующих субъектов) провести прогноз дополнительного объема потребления природного газа, электро- и тепловой энергии, повышения грузооборота в связи с развитием производства и предпринять меры по расширению инфраструктуры в целях обеспечения новых производств необходимыми услугами; ii) совместно с МВЭСИТ провести изучение емкости рынков (как внутренних, так и международных) сбыта производимых в будущем товаров и услуг, перспектив их развития, а также при узости внутреннего рынка по некоторым позициям проработать вопросы транспортных коридоров. Ведь Узбекистан окружен странами, не имеющими выхода к морю, поэтому транспортные расходы будут существенными;

В-четвертых, программы по сокращению субвенционности должны учитывать меры по решению вопросов занятости региона. Одной из главных проблем остается структурное несовпадение спроса и предложения на рабочую силу. Это проблема не

Вставка 1. Практический пример количественной взаимосвязанности «налоги-инвестиции»

Для местного бюджета Самаркандской области в 2012 году запланировано субвенций на 650 млрд сум. Как показывают предварительные расчеты, для сбора данного объема налогов необходимо создание 4,3 трлн сум добавленной стоимости (при нынешнем уровне налоговой нагрузки на производственные секторы, кроме сельского хозяйства в Самаркандской области). В свою очередь, для создания такого объема ВРП необходимо нецентрализованных инвестиций минимум на 7 трлн сум в неизменных ценах (справочно: объем валовых нецентрализованных инвестиций в 2012 г. по прогнозам составит 17 трлн. сум по всему Узбекистану). Кроме того, необходимы централизованные инвестиции на инфраструктуру, увеличение генерирующих мощностей электростанций, энергосетей и т.д.

Источник: расчеты авторов.

только рынка труда, но и серьезный ограничитель структурных преобразований, потому что наблюдается нехватка специалистов в быстрорастущих отраслях экономики, производящих товары и услуги с высокой долей добавленной стоимости. Для решения этой задачи хокимияты должны отработать данный вопрос совместно с Министерством экономики, Министерством труда и социальной защиты населения, Минвузом.

В-пятых, новые/модернизация крупные/средние проекты экономической деятельности, поддержанные местными властями на областном уровне, должны не отставать от объема аналогичных проектов, утвержденных на республиканском уровне. Конечно, потенциал для инициирования и поддержки реализации подобных проектов не может сформироваться сразу, но без множества инициатив на местном уровне программы по сокращению субвенционности не дадут ожидаемого эффекта.

Для начала можно начать с проработки проектов в отраслях, в которых имеются наличие рынки сбыта и сырьевая база. Еще один вариант – ориентация на емкий внутренний потребительский рынок – большое население автоматически предьявляет спрос. Конечно, в республике растет производство потребительских товаров, но их ассортимент и качество остаются невысокими, что делает их неконкурентными.

При этом необходимо помнить тезис «государство – плохой предприниматель». Поэтому органам власти на местах надо поддерживать инициативы и создавать условия для ускоренной реализации бизнес-идей, а не самим их придумывать и навязывать частному сектору. Иначе, разработанные «кабинетным методом» новые производства не станут жизнестойкими и только навредят экономическому развитию. Ввиду этого данная идея скорее реальность среднесрочной перспективы, когда изменится культура поддержки инициатив бизнеса. В данное же время в программы по сокращению субвенционности можно включать в качестве индикативного показателя планы выявления и содействия в реализации подобных проектов.

В то же время необходимо признать, что в силу объективных причин на некоторые районы (и даже регионы) нецелесообразно тратить большие усилия для сокращения субвенционности, т.к. затраты на создание и подготовку производства могут намного превысить вновь создаваемую доходную базу. В этом случае целесообразнее получить доходы в других районах с более благоприятными условиями и перераспределить эти средства через механизм межбюджетных трансфертов. Это особенно актуально в условиях ограниченности финансовых и других ресурсов, и на эффективность данного подхода указывает опыт быстроразвивающихся переходных экономик¹⁷.

В-шестых, выявить потенциальные риски реализации программ, а также меры по управлению рисками. К рискам можно отнести закрытие/банкротство действующих предприятий, повышение процентных ставок по кредитам, неблагоприятные условия для сельского хозяйства и пр.

В-седьмых, совместно с Министерством экономики, Министерством финансов, Государственным налоговым комитетом и соответствующими хозяйствующими объединениями проработать меры по повышению налоговых поступлений за счет:

а) развития конкуренции между предприятиями, снабжающими фермерские/дежканские хозяйства, хлопкообрабатывающими предприятиями, повышения прозрачности и эффективности финансовых потоков от реализации хлопка и др. сельхозпродукции;

б) оптимизации сферы обращения и механизма экспорта плодоовощной продукции с оставлением большей добавленной стоимости сельхозпроизводителям. Это можно отслеживать как цепочку от фермера/дежканина в Узбекистане до потребителя за рубежом: сколько стоимости приходится на каждый этап этой цепочки (этап обращения). Одним из конкретных предложений в данном направлении является тесная кооперация произ-

¹⁷ «Подходы к оценке территориальной дифференциации социально-экономического развития Узбекистана», Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, Программа Развития ООН. – Т., 2010.

водителей и сельхозпродукции с фирмами и физическими лицами, имеющими транспортные средства и средства хранения, фирмами по оказанию таможенных услуг, что должно в последующем перерасти в агрологистические центры. Подробно вопросы развития сельхозпроизводителей рассмотрены в ряде исследований, подготовленных в Узбекистане¹⁸.

Кроме чисто фискального эффекта, данные меры благотворительно скажутся на сельхозпроизводстве и окажут сильное содействие на рост доходов населения в сельской местности. К тому же повышенный инвестиционный потенциал производителей сельхозпродукции можно использовать в частичном решении проблем засоления/деградации почв, применения новых, экономящих воду, технологий. Конечно, в среднесрочной перспективе это не должно привести к росту цен на продукты питания ввиду улучшения сферы обращения;

в) снижения материало- и энергоемкости существующих производств, особенно промышленных предприятий. При этом, кроме целевых индикаторов повышения доходов местных бюджетов, целесообразно указать следующие параметры реализации программы: i) нефтяной эквивалент/энергоемкость на 1 сум продукции; ii) повышение добавленной стоимости на 1 единицу продукции; iii) снижение материалоемкости, промежуточного потребления на 1 единицу продукции и др.

Продолжая приведенный выше пример сокращения субвенционности Самаркандской области, можно провести и другие расчеты. Например, при существующем среднереспубликанском уровне потребления электроэнергии и природного газа можно судить, что для создания 4,3 трлн сум добавленной стоимости в Самаркандской области необходимо дополнительно 3 млрд. кватт*час электроэнергии, 3,3 млрд куб. м. природного газа.

Необходимо помнить, что энергоэффективность не означает просто установление более совершенных счетчиков. Конечно, эти счетчики обеспечат более лучший учет электроэнергии, но без замены самого неэффективного оборудования (машин, станков, насосов и пр), которое и потребляет электроэнергию, природный газ и пр. ресурсы, выправить ситуацию невозможно.

При этом целесообразно рассматривать вопросы повышения эффективности производства с самих естественных монополий и монополий/отраслей, производителей неторгуемых товаров и услуг. Многие естественные монополии оказывают важный вклад в формирование цен во всей экономике. Монополии/отрасли, производители неторгуемых товаров и услуг не имеют конкурентов, поэтому не заинтересованы в снижении затрат, рациональном хозяйствовании.

В данном направлении нецелесообразно решать проблему административным порядком, просто снизив цены на продукцию, поставляемую естественным монополиям. В этом случае появится видимый краткосрочный результат, но в реальности проблема «переместится» с естественных монополий к их поставщикам, что в долгосрочной перспективе приведет к еще большим трудностям. Кроме того, **неэффективное функционирование механизма ценообразования** усложняет определение цен при госзакупках, снижая эффективность госзакупок. При реализации данного направления нельзя полагаться на административные методы или поспешные меры, иначе это приведет к коллапсу экономики.

Для поощрения местных властей реализовать подобные проекты целесообразно предоставить часть налога на сверхприбыль, получаемого от экспорта энергоресурсов, сырья, освобожденного в результате модернизации производства (*сокращения энерго-, газопотребления при том же объеме производства!!!*). Именно, освобожденного, а не всего сэко-

¹⁸ Стратегия социально-экономического развития Андижанской области на долгосрочную перспективу, Хокимият Андижанской области, Институт прогнозирования и макроэкономических исследований, Программа Развития ООН. – Т., 2012.

номленного, так как в этом случае возможно искусственное сжатие потребления частного и жилищного сектора в целях достижения показателей. Подобный стимулирующий механизм должен быть продуман и в случае повышения внутреннего потребления сырья для новых производств.

Реализация данного направления возможно посредством применения мировых цен на сырье, материалы при подготовке проектной документации на новые проекты, пересмотре старых или иные методы оценки альтернативных издержек. Это только один из аспектов для улучшения процесса подготовки инвестиционной документации, проектного финансирования.

Источником средств для реализации данного направления можно рассмотреть кредиты ФРРУз. Схема действия данного механизма указана ниже и основывается на длинной цепочке экономических взаимосвязей (см. схему 4).

Последовательность шагов можно описать следующим образом:

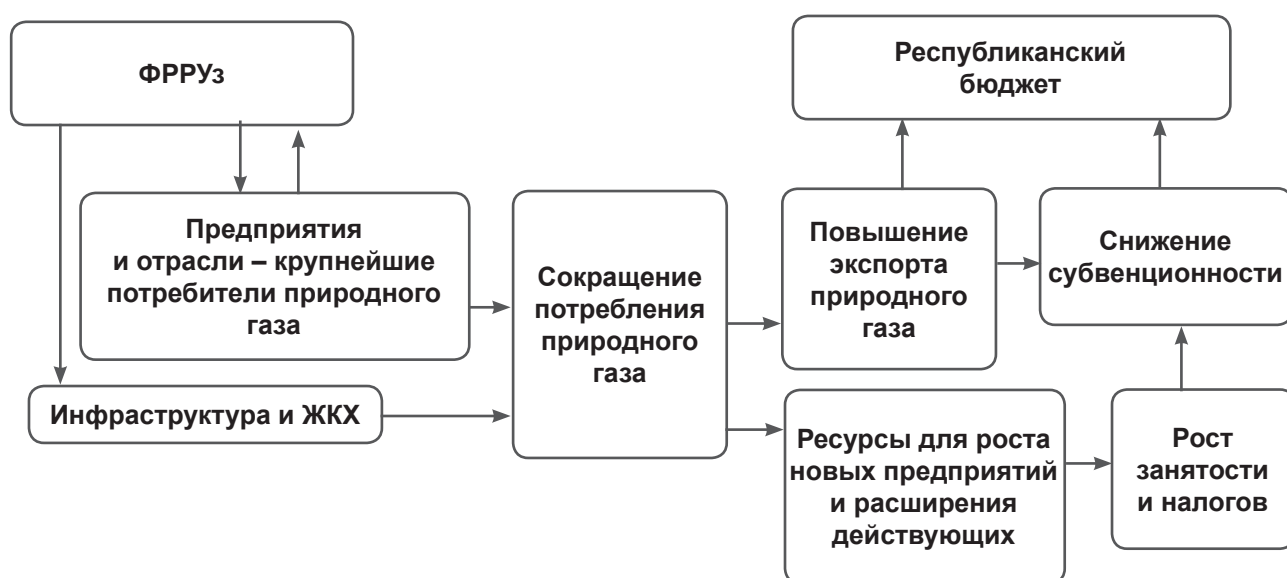
ФРРУз предоставляет кредиты предприятиям и отраслям – крупнейшим потребителям природного газа, а также инфраструктуре транспортировки природного газа и ЖКХ.

Предприятия, отрасли и ЖКХ получившие кредиты проводят модернизацию в целях снижения энерго, материало и газопотребления. При этом предприятия могут начать возвращать кредиты за счет повышения прибыли.

Проводимая модернизация позволит сократить внутреннее потребление природного газа. Далее события будут развиваться по двум направлениям.

Сокращение внутреннего потребления позволит повысить объемы экспорта природного газа. При этом рост экспорта за счет сокращения потребления природного газа в сферах экономики **составит 4,664 млрд долл США ежегодно**. Кроме того, формируется возможность получения дополнительных финансовых ресурсов за счет продажи углеродных квот в рамках Механизма чистого развития. При текущих ценах за тонну выбросов на мировом рынке это может привести за счет **модернизации производства 625,8 млн долл США¹⁹**. Суммарный эффект составляет **5,289 млрд долл США ежегодно**.

Схема 4. Использование ресурсов ФРРУз (для повышения эффективности предприятий, инфраструктуры и доходов бюджета) и их возврат



Источник: авторы доклада.

¹⁹ Концептуальные подходы к формированию Green Economy в Узбекистане, Программа Развития ООН и Центр экономических исследований. Аналитический доклад №2011/04. –Т., 2011.

Если сравнит эту сумму с объемом субвенций из Республиканского бюджета – 3,153 трлн сум или 1,6 млрд долл США, то эффект более трехкратный.

Повышение экспорта природного газа приведет к росту доходов республиканского бюджета.

Рост доходов Республиканского бюджета позволит выплатит кредиты ФРРУз в части модернизации ЖКХ.

Снижение потребления природного газа высвобождает лимиты газа для расширения действующих предприятий и субъектов частного предпринимательства и открытию новых.

Расширение производства приведет к росту занятости, налоговых поступлений местных бюджетов. Снижение материалоемкости и энергоемкости производства должно привести к **существенному росту добавленной стоимости, расчетно на 4,6 млрд долл США ежегодно, что расширит налоговую базу. Соответственно повысятся налоговые поступления** по НДС, налогу на прибыль и пр. налогов и сборов минимум **на 1,2 млрд долл США ежегодно.**

Рост налоговых поступлений местных бюджетов сократит потребность в выплата субвенций от Республиканского бюджета.

Снижение расходов Республиканского бюджета на субвенции освободит средства для реализации новых социальных программ.

Ввиду необходимости средне- и долгосрочного периода времени для реализации данного направления (изменения в законодательстве, разработка соответствующих методик и, наконец, сама реализация) в текущем этапе в программы субвенционности можно включить примерные/индикативные показатели и основные направления повышения доходов.

г) ускорение мер по составлению кадастров и полному охвату налогообложения имущества. Данные меры подробно рассмотрены в докладе Программы Развития ООН «Перспективы применения налога на недвижимость в Узбекистане».

В-восьмых, совместно с Министерством экономики, Торгово-промышленной палатой и др. ведомствами предусмотреть дополнительные меры по развитию малого бизнеса. Эти меры не должны включать предоставления дополнительных льгот, а должны быть направлены на улучшение бизнес-среды и инвестиционного климата региона. Данные меры будут нацелены на создание условий для интенсификации инициирования новых производств и расширения существующих со стороны малого бизнеса. Эти меры не предусматривают прямого или косвенного участия государства в малом бизнесе, а только создание более благоприятных условий. В качестве ориентиров могут служить темпы улучшения региональных индексов деловой активности.

Целесообразно уделить особое внимание разработке новой модели малого бизнеса – ориентированной на рост, а не просто на использование преимуществами упрощенного режима налогообложения, на долгосрочный возврат капитала, перехода от сферы обращения и услуг в сферу производства. Данные меры будут способствовать как расширению налогового потенциала малого бизнеса, так и повышению качества экономического роста в сфере малого бизнеса. В качестве более близких приоритетов можно рассмотреть ориентацию на структурные сдвиги в сфере услуг – расширение доли новых видов современных услуг (особенно финансовых, ИКТ, на которые имеется огромный неудовлетворенный спрос) и сокращение доли традиционных видов, как торговля, общественное питание и транспорт, в которых добавленная стоимость и производительность труда низкие. В то же время необходимо иметь ввиду, что не все люди являются предпринимателями по своей натуре. Те, у которых есть предпринимательская жилка, уже открыли свое дело. Поэтому не надо делать особый упор на увеличение количества субъектов малого бизнеса, главное в этой стадии – увеличить их масштаб, повысить их обороты, обеспечить качественные изменения, убрать барьеры на пути их роста. Это направление целесообразно реализовать в тесном взаимодействии с ТПП, Государственным таможенным комитетом.

При реализации программы сокращения субвенционности нецелесообразно полагаться на сильное регулирование экономики. Ведь, если начать регулировать одну отрасль, то придется регулировать и смежные. С течением времени регулирование незаметно распространится на всю экономику, причем масштабы проблем будут возрастать из года в год. С другой стороны, создание условий, а не непосредственное участие в инициировании и реализации новых проектов приведет к снижению рисков для государства. Это снизит объем неявных обязательств бюджета и, соответственно, поможет сохранить его стабильность.

Можно сказать, что большинство из вышеуказанных направлений интегрировано в едином показателе *конкурентоспособности национальной экономики*. Слагаемые (факторы) конкурентоспособности определены в методиках Всемирного экономического форума (Вставка 2).

Направления 4-6 совершенствования методологии программ по сокращению субвенционности могут быть выделены в самостоятельные части программы, направление 7 как дополнение к уже имеющейся части программы по открытию новых субъектов малого бизнеса, а направления 1-3 будут дополнять все части программы.

Многие из вышеуказанных направлений потребуют укрепления потенциала существующих институтов/создания новых и сильных институтов в части экономического регулирования, саморегулирования и развития. Это относится к сферам, начиная от повышения потенциала существующих объединений сельхозпроизводителей в части продвижения продукции на экспорт до институтов разрешения споров и защиты имущества. Укрепление потенциала существующих институтов/создание новых и сильных институтов в экономической сфере является одной из предпосылок реализации данных программ и, соответственно, обеспечения устойчивости местных бюджетов.

При этом необходимо учитывать, что *комплексный характер* программы по сокращению субвенционности *требует в его разработке участия многих ведомств*, причем в большинстве случаев на республиканском уровне. При этом Программа, соответственно, должна утверждаться не только хокимом, но и руководителями ключевых

Вставка 2. Уровень конкурентоспособности и его слагаемые

Согласно методике Всемирного экономического форума существуют следующие слагаемые конкурентоспособности: 1) институты; 2) инфраструктура; 3) макроэкономическая среда; 4) здоровье и начальное образование; 5) высшее образование и профессиональная подготовка; 6) эффективность рынков товаров и услуг; 7) эффективность рынка труда; 8) развитость финансового рынка; 9) технологический уровень; 10) размер рынка; 11) конкурентоспособность компаний; 12) инновационный потенциал. Для каждого из этих слагаемых рассчитываются количественные показатели.

Важность каждого из слагаемых при повышении конкурентоспособности зависит от этапа развития страны. Различаются 3 стадии развития:

1. экономический рост обусловлен факторами производства, и страны конкурируют, исходя из существующих у них базовых условий: в первую очередь неквалифицированной рабочей силой и природных ресурсов. Компании конкурируют на уровне ценообразования и продают основные продукты и сырье, а их невысокая производительность выражается в низких уровнях зарплатах. Возможность поддержки конкурентоспособности в этой стадии зависят, прежде всего, от хорошо сформированных государственных и частных институтов (1-слагаемое), развитой инфраструктуры (2-слагаемое), стабильной макроэкономической среды (3-слагаемое) и здоровой рабочей силы и образованием (4-слагаемое). По мере роста конкурентоспособности страны производительность будет повышаться, а зарплаты – расти, затем страна переходит на следующую стадию развития.

2. экономический рост обусловлен эффективностью и необходимо улучшать качество продукции, т.к. зарплаты уже выросли, а повышать цены они не могут. На данном этапе конкурентоспособность все больше определяется высшим и профессиональным образованием (5-слагаемое), эффективными товарными рынками (6-слагаемое), хорошо функционирующими рынками труда (7-слагаемое), развитыми финансовыми рынками (8-слагаемое), возможностью пользоваться преимуществами существующих технологий (9-слагаемое) и ёмким внутренним и внешним рынком (10-слагаемое).
3. экономический рост обусловлен инновациями. В этой стадии зарплаты достигают такого уровня, что их дальнейшее повышение и соответствующий рост уровня жизни возможны, если компании способны конкурировать за счет производства новых и уникальных продуктов, использования передовых производственных процессов (11-слагаемое) и внедрения собственных инноваций (12-слагаемое).

Источник: «От перераспределения благ к созданию процветания: выгоды от Индекса глобальной конкурентоспособности». – Вопросы экономики, №8, 2011 г.

чевых ведомств экономического блока на республиканском уровне. В то же время в целях сохранения гибкости *его параметры должны носить индикативный характер* и предусмотреть механизм адаптации к изменениям.

Только наличие действенного **механизма реализации программ сокращения субвенционности** может обеспечить, чтобы данные программы не остались на бумаге. Но в нынешних программах по сокращению субвенционности механизм их реализации не прописан ясно. К примеру, не указано:

1. Какой из госорганов, что, в какие сроки должен сделать;
2. Схема взаимодействия между ответственными ведомствами;
3. Эффективная модель вовлечения частного капитала в реализацию программы;
4. Отчетность по реализации программ;
5. Механизм мониторинга хода исполнения программ;
6. Периодичность и критерии пересмотра программ;
7. Оценка реализации программ и др.

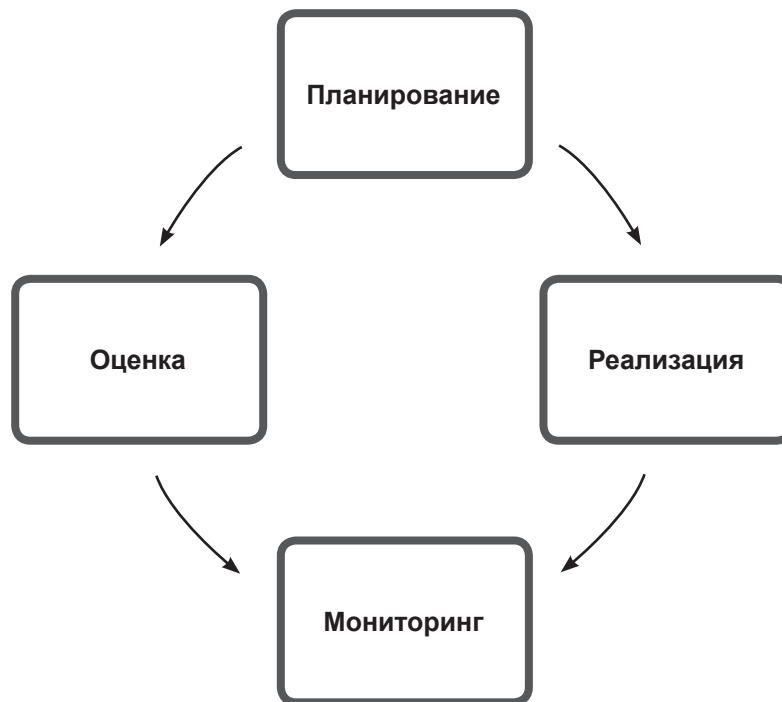
Конечно, многие объекты в текущих программах сокращения субвенционности исходят от ранее прописанных комплексов мер по развитию промышленности, оздоровления предприятий-банкротов и т.п., но они не интегрированы и по ним нельзя проводить целостный мониторинг. Формализация процедур по всему циклу программ (схема 5) позволит их действительно реализовывать.

Механизм реализации программ сокращения субвенционности будет предусматривать взаимодействие ведомств на республиканском и местном уровнях, инфраструктурных компаний (в основном, естественных монополий), финансовых организаций, объединений предпринимателей и др. заинтересованных сторон.

Процедуры взаимодействия между ведомствами в процессе реализации программы должны быть подробно расписаны по каждому из частей программы (инициирование новых проектов, развитие инфраструктуры и пр.). В соответствии с ролью, которая будет отводиться каждому участнику реализации проекта, необходимо провести распределение ответственности.

При этом целесообразнее применять на республиканском уровне процедуры мониторинга за реализацией отраслевых программ развития, чтобы учесть специфику отраслей. Ведь детальное занятие на местном уровне всеми отраслями экономики повышает риск распыления кадрового потенциала. Альтернативой считается создание при областных хокимиятах специальных рабочих групп высококвалифицированных специалистов для реализации программ со специальным режимом оплаты труда и рабочей обстановкой. При этом целесообразно расширение на регионы деятельности некоторых

Схема 5. Программный цикл



организаций, например, Фонда финансирования подготовки проектной документации по инвестиционным проектам при Ассоциации банков Узбекистана для подготовки качественных проектов.

После утверждения программы мероприятия по их реализации должны быть включены в план действий каждого хокимията, вовлеченного ведомства и конкретных управлений и отделов в этих ведомствах. При этом целесообразно установить минимальные обязательные временные рамки для руководителей хокимиятов для работы по реализации программ по сокращению субвенционности. По сложившейся практике хокимияты в основном ответственны за сельское хозяйство, уделяя непропорционально мало времени для главных локомотивов развития – современной промышленности и сферы услуг с высокой добавленной стоимостью. Соответственно, целесообразно сместить акцент при отчетности хокимиятов – от непосредственных мероприятий в части вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов по созданию стимулов и среды для их процветания.

Немаловажным является *механизм распределения издержек и выгод реализации данных мероприятий*. Иначе потеряются стимулы для исполнителей, и затраченные средства будут безрезультатными. В этом контексте целесообразно разработать новые правила распределения повышенной выручки экспорта, поступлений налога на сверхприбыль, в пользу областных местных бюджетов. При этом сокращение субвенций не должно быть полностью равняется объему новых поступлений.

Механизм контроля и мониторинга должен соответствовать индикативному прогнозированию.

Мониторинг программ сокращения субвенционности целесообразно проводить ежеквартально. При этом, если после подробного рассмотрения первоначально включенных в программу проектов будет признана нецелесообразность их реализации, местные органы власти должны в течение двух кварталов найти иной проект, эквивалентный по своей «налогоемкости». Чем дальше будет реализовываться программы по сокращению субвенционности, тем необходимее предусмотреть снижение доли непроработанных/неперспективных проектов, включаемых в первоначальной стадии. Это должно происходить ввиду постепенного налаживания механизма и повышения квалификации вовлеченных кадров.

Механизм реализации программ сокращения субвенционности целесообразно утверждать постановлением Кабинета Министров или совместным постановлением Министерства финансов, Министерства экономики и МВЭСИТ ввиду межведомственного характера взаимодействия.

Конечно, необходимо признать, что механизм реализации программ по сокращению субвенционности потребует **повышения эффективности общеэкономического регулирования**. Жизненная необходимость совершенствования системы регулирования экономики должна исходить из целесообразности *повышения доли экономики, не зависящей от нефтегазовых и иных сырьевых доходов*. Как было указано ранее, это необходимо в целях замещения сократящихся в будущем сырьевых источников доходов. При преобладании экспорта сырья и товаров неглубокой переработки обращается мало внимания на вопросы чуткого реагирования на запросы рынка и расширения ассортимента и пр. вопросам, т.к. *данные рынки не являются динамичными*. Но построить маркетинговую стратегию на рынке товаров глубокой переработки намного сложнее ввиду более сильной конкуренции, разнообразия товаров, быстрого изменения предпочтений потребителей. *А для развития экономики надо расширить свое присутствие именно в этих рынках, другого выбора нет*. Приспособиться к гибкости и динамичности рынков готовой продукции потребуются и для государственного регулирования экономикой.

Приведем один пример: в данное время наблюдается сокращение жизненного цикла многих товаров, особенно с высокой добавленной стоимостью, которое равняется почти 1 году²⁰. При существующем состоянии регулирования в Узбекистане на экспортные процедуры уходит 71 дней, а на процедуры импорта оборудования, комплектующих и пр. необходимого сырья – 58 дней²¹. В результате таких задержек продукция из Узбекистана успевает морально устареть, уже не выходя за пределы Узбекистана, или же пока доедет до мирового рынка, уже проходит пик прибыльных продаж. Это сильно подрывает конкурентоспособность Узбекистана. Приведенный пример особенно актуален для сезонных товаров, например, одежды, которая успевает устареть за 2-3 месяца. А ведь кроме внешнеторговых процедур существует много внутреннего регулирования, монопольных отраслей с усложненным порядком реализации сырья для фирм, на которые также затрачивается довольно много времени и средств. При этом необходимо помнить, что фирмы, которые не могут обновить свою продукцию за такой короткий срок, не имеют шансов на мировом рынке. Кроме того, необходимо помнить, что если повышаются затраты, то они либо компенсируются снижением зарплаты, либо повышением цены. В первом случае пострадают граждане Узбекистана, во втором – вряд ли покупатели будут настолько нерациональными, чтобы приобретать дорогой товар. Если это экспортный товар, скорее всего, его просто не купят, если неторгуемый товар – то это сократит благосостояние населения Узбекистана.

Как показывают исследования, просто количественный рост, в том числе и инвестиций, не приводит к повышению конкурентоспособности и инновационности, при этом важно качество государственных институтов – как было указано в схеме факторов уровня субвенционности (схемы 1 и 2). Именно эффективность экономического регулирования трансформирует потенциал в реальность. Эти требования также будут направлены на реализацию Распоряжения Президента РУз №Р-3863 «О создании Комиссии по подготовке Программы мер по реформированию и повышению эффективности государственного управления».

²⁰ Хортст Зигберт. Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике. – Санкт-Петербург, 2003.

²¹ «Анализ возможностей развития промышленных кластеров и производственной кооперации в Республике Узбекистан», Программа Развития ООН. – Т., 2012.

Исходя из вышеизложенного, важно установить адекватный показатель роста экономики. Этими индикаторами могут служить индикаторы роста той части экономики, которая не связана с нефтегазовой и горнодобывающими отраслями (иначе говоря, отраслями, извлекающими природную ренту). Например, рост, инвестиции, экспорт несырьевой экономики. Добавочно целесообразно ориентироваться не просто на количество открывающихся предприятий, а на качественные характеристики регулирования, издержек, рыночной конъюнктуры, создания стимулов и др.

При этом необходимо признать, что меры по расширению несырьевого сектора экономики через запуск новых крупных и средних проектов, инициированных местными властями, возможно активизировать только на среднесрочной перспективе. Но для этого уже сейчас необходимо построить систему поддержки подобных инициатив. Данная система будет построена на взаимодействии многих ведомств.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СУБВЕНЦИЙ НА СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ МЕЖДУ ОБЛАСТЯМИ И ВНУТРИ ОБЛАСТЕЙ

При рассмотрении механизма распределения субвенций необходимо помнить, что их размер исходит из объема и природы расходов на соответствующие разделы/статьи. Таким образом, государственная политика, механизм планирования и исполнения бюджетных расходов по социальным пособиям и оплате труда в сфере народного образования, обязательных социальных отчислений непосредственно влияет на механизм субвенций.

Если по оплате труда в сфере народного образования в большинство вопросов внесена ясность, то в сфере планирования на социальные пособия, распределения соответствующих средств между областями и районами существует много вопросов для уточнения, и их решение будет способствовать повышению действенности системы социальной защиты.

Актуальность рассмотрения финансового механизма социальных пособий обусловлена несколькими факторами, как повышающие, так и снижающие малообеспеченность.

Повышающие факторы:

во-первых, усиление риска повышения количества малообеспеченных. Это связано с двумя причинами: а) большинство малообеспеченных проживают в сельской местности, и их благополучие связано с сельским хозяйством. Но высокие риски нехватки воды и снижение качества земель приводят к рискам снижения/усложнения сельхозпроизводства; б) недостатки в сфере обращения и экспорта сельхозпродукции приводят к концентрации большей части стоимости в посреднических структурах, оставляя лишь малую часть самим сельхозпроизводителям. Это приводит к ситуации, когда экономический рост не способствует сокращению малообеспеченности. В результате риск повышения малообеспеченности в сельской местности существенно возрастет; в) более высокие, чем инфляция, темпы роста тарифов на коммунальные услуги, что повышает расходы домохозяйств. Это особенно актуально для жителей средних и малых городов;

во-вторых, малообеспеченные семьи имеют большое количество детей, что при прочих равных условиях может привести к росту доли малообеспеченного населения. Они же оказывают определенное влияние на ускорение роста населения и потребностей в услугах социальной сферы;

в-третьих, долгосрочный рост расходов государственного бюджета на услуги социального сектора. Причины этого процесса были подробно указаны в главе 1. Немодернизация этих сфер фактически приведет к отставанию от среднемировых показателей в части образования и здоровья населения, что будет иметь два негативных результата: а) на макроуровне – снижение качества трудовых ресурсов и, соответственно, производительности труда и возможностей экономического роста; б) на микроуровне – снижении доступа к качественному образованию и здравоохранению малообеспеченных семей, соответственно к снижению возможностей поднятия по социальному лифту легальными способами;

в-четвертых, отсутствие на макро- и региональном уровне механизма определения потребности в социальных пособиях на основе обоснованной системы объективных критериев.

Снижающие факторы:

во-первых, высокий темп роста экономики. Высокий и устойчивый экономический рост на уровне выше 8% создает предпосылки для поддержания тенденции повышения реальных доходов населения, и, как было указано выше, хотя это только при снижении неравенства доходов может привести к существенному сокращению малообеспеченности;

во-вторых, начинается применение на местном уровне более совершенных критериев оценки совокупного дохода для выдачи социальных пособий малообеспеченным семьям на основе косвенных методов оценки доходов семей претендентов на пособия²². Это способствует повышению адресности социальных пособий.

Действующая система планирования расходов на социальные пособия малообеспеченным семьям имеет ряд недостатков:

1. *Методология планирования расходов и их распределения между местными бюджетами.* Планирование расходов государственного бюджета на социальную защиту осуществляется на основе базового метода, т.е. за базу берутся расходы за предшествующий год, которые индексируются и корректируются с учетом некоторых факторов, в основном демографических и определяющих возможные изменения в улучшении благосостояния семей в различных регионах. Данный метод планирования не позволяет учесть комплексного влияния всех факторов на изменение уровня малообеспеченности населения и фактические потребности в пособиях в разрезе регионов. При распределении запланированного объема расходов государственного бюджета на субвенции регионам (областям, далее районам и махаллям) также учитываются расходы за предшествующий год, а не фактические потребности. В результате складывается противоречие, когда количество пособий определяется объемом средств, выделяемых каждому региону/району, а не численностью нуждающихся в них. Но, с другой стороны, сложно связать планирование расходов и уровень малообеспеченности, когда по нему нет надежной информационной базы.

2. *Источники информации.* Наиболее достоверным источником оценки уровня и масштабов малообеспеченности являются обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБД). Результаты ОБД, в частности оценка фактического уровня малообеспеченности, могут быть использованы для обновления и уточнения базы получателей пособий при планировании государственных расходов на эти цели, а также при распределении субвенций по регионам. Однако ограниченный охват данных ОБД не позволяет достоверно оценить уровень малообеспеченности в разрезе районов, ограничивая возможности его использования. С другой стороны, всеобщая перепись населения является очень важным и всеобъемлющим источником информации, но в последний раз она была проведена в 1989 г. Кроме того, перепись населения необходимо проводить каждые 10 лет.

Вышеназванные вопросы указывают на необходимость в совершенствовании механизма планирования и назначения социальных пособий. При этом в первую очередь должен быть усовершенствован механизм назначения пособий через внедрение косвенных методов оценки доходов домохозяйств, а в дальнейшем и расходных рисков. Это, во-первых, повысит адресность пособий, во-вторых, создаст надежные ориентиры для правильного планирования и распределения средств на социальные пособия на уровне республики и области.

Направления совершенствования:

Механизм социальных пособий:

1, Применение более совершенных критериев оценки доходов семей, подающих заявку на получение социальных пособий.

²² Согласно постановлению Кабинета Министров №165 от 07.06.2012 г. «О дальнейшем совершенствовании порядка назначения социальных пособий и обеспечении более полного учета совокупных доходов семей».

2, ОБД и перепись населения. Совершенствование методологии оценки и мониторинга благополучия: учитывая, что в данное время обследование бюджета домохозяйств является наиболее правильным источником информации о малообеспеченности, целесообразно расширить круг вопросов для формирования информационной базы для разработки мер по назначению социальных пособий и расширение его охвата для достаточности дезагрегации данных до уровня района.

3, Повышение эффективности планирования и реализации политики понижения малообеспеченности, в особенности в сельской местности. *Эти меры направлены на снижение малообеспеченности в долгосрочной перспективе, создавая тем самым основу для сокращения спроса на социальные пособия малообеспеченных семей.* Деятельность может вестись по следующим направлениям: 1) развитие социальных отраслей в целях обеспечения равного доступа малообеспеченных к качественным услугам. Данные услуги позволят повысить человеческий потенциал (капитал) малообеспеченных и подняться по социальной ступеньке; 2) проведение мер по дальнейшей либерализации в экономической политике, особенно в части регулирования сельского хозяйства.

При планировании мер по сокращению малообеспеченности необходимо основываться на профиле малообеспеченности. Согласно выводам Института прогнозирования и макроэкономических исследований²³, профиль малообеспеченной семьи можно характеризовать следующим образом: это многодетные семьи с тремя и более детьми, с низким уровнем образования членов семьи, проживающие в сельской местности, не имеющего трудоспособного мигранта за границей, способного оказать финансовую помощь.

Согласно тому же исследованию, на уровень малообеспеченности в регионах оказывали влияние следующие факторы: 1) низкий уровень ВРП на душу населения; 2) высокая доля с/х в ВРП; 3) неустойчивость доходов населения; 4) неравенство в доходах населения; 5) количество иждивенцев на одного занятого и др. факторы по мере снижения их влияния.

В вышеуказанном исследовании приводится степень влияния индикаторов экономического роста и социальной сферы на сокращение малообеспеченности: «Среднегодовой прирост ВВП в 10% ассоциировался с сокращением уровня малоимущего населения в среднем на 0,7 п.п. Следовательно, в условиях неизменности выбранной модели экономического роста сокращение доли малоимущего населения в два раза (или на 9 п.п., с существующих 18 до 9%) потребует высоких (не ниже 10%) ежегодных темпов роста ВВП в течение следующих 12-13 лет. Если будут исчерпаны традиционные факторы роста и усилится внешняя нестабильность, то реалистичность такого сценария количество семей, получающих несколько видов пособий, представляется маловероятной»²⁴.

Но темпы сокращения малообеспеченности можно ускорить через: 1) снижение неравенства доходов; 2) более активное расширение экспорта малого бизнеса; 3) динамичное развитие сельского хозяйства, в особенности нетехнических культур.

Согласно тому же исследованию, перспективны меры по развитию в регионах с наивысшим уровнем малообеспеченности тех направлений аграрного производства, которые отличаются высокой долей добавленной стоимости и обеспечивают быстрый рост доходов занятых. Это может быть выращивание высокоценных фруктов (гранат, хурма, инжир), высококалорийных косточковых плодов, производство ценных сортов шерсти и т.д., включая их первичную переработку. При этом роль государства должна состоять не в прямой поддержке сельхозпроизводителей, а в оснащении доступными и современными технологиями, достаточной водообеспеченностью сельхозугодий, стабильным энергоснабжением, созданием недорогих для пользователей центров международной

²³ Влияние экономического роста на сокращение доли малообеспеченного населения Узбекистана. ПРООН и Институт прогнозирования и макроэкономических исследований. – Т., 2012.

²⁴ Там же.

сертификации продукции, что обеспечит легализацию ее поставок на рынки ближнего и дальнего зарубежья.

Список подобных мер можно довольно долго перечислять. Самое примечательное, что многие из подобных мер можно реализовать в рамках либерализации экономики и повышения конкурентоспособности отечественной продукции и не требует добавочных льгот.

Механизм распределения социальных пособий между областями и внутри областей

Махалли фактически играют главную роль в назначении пособий, но при этом наблюдается слабая взаимосвязь с бюджетным процессом самих махаллей. Это отражается в неучастии махаллей в распределении квот на социальные пособия. Ведь понятие адресности не ограничивается только отдельными людьми, а также распространяется на территории (регионы и районы).

Действующая в данное время структура получающих социальные пособия сформировалась в середине 2000-х гг., и с тех пор были произведены незначительные корректировки с учетом изменения структуры семей с детьми до 2-х лет и 16 (18) лет.

Таблица 1. Структура распределения средств госбюджета на социальные пособия малообеспеченным семьям с детьми в разрезе регионов (в%)

Регион	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Республика Каракалпакстан	6,69	7,17	7,34
Андижанская область	8,25	8,95	9,21
Бухарская область	4,30	4,66	4,49
Джизакская область	4,42	4,64	4,76
Кашкадарьинская область	11,54	12,21	12,48
Навоийская область	2,76	2,96	3,07
Наманганская область	8,53	9,14	9,36
Самаркандская область	19,30	14,15	11,91
Сурхандарьинская область	8,66	9,18	9,33
Сырдарьинская область	2,66	2,78	2,90
Ташкентская область	5,55	5,58	6,19
Ферганская область	9,63	10,43	10,68
Хорезмская область	5,70	6,14	6,29
г. Ташкент	2,01	2,02	1,98

Источник: Министерство финансов РУз.

Как видно из данной таблицы, распределение средств между регионами на социальные пособия фактически не изменялось в течении 2009-2011 гг. Небольшие изменения доли регионов были пропорционально распределены между всеми регионами, за исключением г. Ташкента, доля которой незначительно снизилась и Самаркандской области, доля которой снизилась значительно. Подобные же изменения наблюдались и в предыдущие периоды.

Но в то же время случились довольно значительные изменения в части экономического роста, в том числе в сфере сельского хозяйства, которые оказывают сильное влияние на доходы малообеспеченных.

**Таблица 2. Накопленный рост ВРП на душу населения в разрезе регионов
(2004 г.=100)**

Регион	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Республика Узбекистан	105,8	112,4	121,3	130,2	138,4	147,7	155,8
Республика Каракалпакстан	106,8	114,6	122,6	131,4	140,6	153,0	168,3
Андижанская область	108,6	117,9	128,4	143,7	154,5	167,5	180,7
Бухарская область	108,6	113,3	122,8	127,9	132,3	142,9	151,4
Джизакская область	107,2	114,2	121,2	129,2	135,8	147,1	157,9
Кашкадарьинская область	106,1	111,6	119,7	131,0	138,9	141,4	145,8
Навоийская область	101,7	106,8	110,3	117,8	125,8	127,1	132,5
Наманганская область	105,4	111,8	120,7	133,0	143,3	158,3	168,2
Самаркандская область	104,6	112,5	123,1	131,0	141,0	157,2	168,7
Сурхандарьинская область	103,8	112,3	118,4	124,8	130,5	142,3	152,6
Сырдарьинская область	110,4	117,7	121,5	130,4	135,3	146,8	157,8
Ташкентская область	103	110,8	119,4	123,5	129,8	141,4	152,0
Ферганская область	105	110,1	115,1	119,9	125,9	131,0	136,7
Хорезмская область	101,8	107,6	112,3	118,7	124,0	134,0	142,2
г. Ташкент	106,5	116,1	136,3	159,9	178,4	198,0	227,1

Источник: Госкомстат РУз.

**Таблица 3. Накопленный рост выпуска сельского хозяйства
в разрезе регионов (2004 г.=100)**

Регион	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Республика Узбекистан	100	106,2	112,8	119,7	125,0	132,2	141,2	150,5
Республика Каракалпакстан	100	103,7	112,4	116,6	116,7	125,1	133,8	140,8
Андижанская	100	105,3	109,0	118,2	129,2	134,9	145,9	158,6
Бухарская	100	109,7	114,6	124,8	127,2	133,2	143,6	153,8
Джизакская	100	106,2	113,1	120,7	125,7	130,9	138,9	146,3
Кашкадарьинская	100	109,8	110,7	119,8	125,9	130,0	139,2	142,7
Навоийская	100	104,9	113,0	122,2	129,6	138,8	148,2	160,4
Наманганская	100	103,9	111,2	121,0	128,7	134,6	143,4	153,4
Самаркандская	100	105,9	117,2	124,6	128,1	134,5	144,7	155,9
Сурхандарьинская	100	102	115,1	118,0	119,6	126,6	133,5	145,0
Сырдарьинская	100	113,7	117,3	120,2	128,0	134,1	142,8	154,8
Ташкентская	100	104,2	113,8	116,5	123,6	135,7	144,2	153,7
Ферганская	100	108,6	110,6	117,6	123,6	132,0	140,6	151,2
Хорезмская	100	104,1	108,5	114,2	117,4	124,6	130,8	133,2

Источник: Госкомстат.

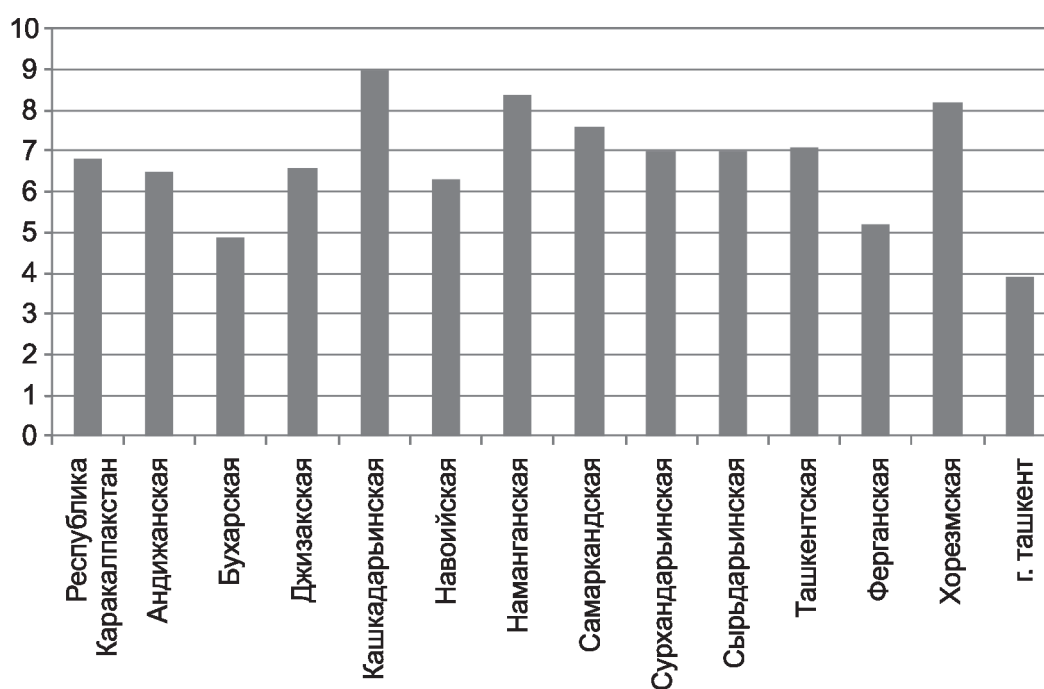
Как видно из таблиц 2-4 произошли довольно сильные изменения в накопленных темпах экономического роста, что должны были повлиять на количество малообеспеченных в соответствующих регионах (рис. 2). Но, как было указано выше, региональная структура получающих социальные пособия не изменилась в данном направлении.

Подобная же картина наблюдается и в разрезе районов внутри областей.

Расхождение между этими двумя блоками показателей приводит к недополучению средств для социальных пособий в регионах (районах) с неблагоприятной социальной обстановкой, снижению адресности социальных пособий на макроуровне. Данная проблема стоит особенно остро в больших регионах с сильной дифференциацией условий местного рынка труда. Это приводит к снижению социального воздействия довольно значительной части местных бюджетов (районов), которая составляет не менее 15% местных бюджетов районов.

Расхождение между социальной ситуацией и бюджетным планированием отчасти объясняется отсутствием четких критериев определения малообеспеченности и систематического статистического наблюдения. В этом случае планирование расходов на раздел 7 103 (социальные пособия) проводится на республиканском уровне посредством индексации фактических расходов (на декабрь) и сокращением количества получателей. После подобная же операция проводится в разрезе всех областей с небольшими поправками на демографическую ситуацию. Обычно ежегодное сокращение было не более 10%. После утверждения бюджета области на данный раздел производится распределение средств между подразделами (пособия для семей с: а. несовершеннолетними детьми; б. с детьми до 2-х лет; в. малоимущих) в соответствии с демографической ситуацией в районах. При распределении средств стараются максимально учесть демографическую ситуацию (изменения в соотношении детей до 2-х лет и количества несовершеннолетних детей). Перераспределение между видами соцпособий происходит на уровне района и иногда в значительном объеме.

Рис. 2. Сокращение в процентных пунктах количества малообеспеченных за 2004-2010 гг.



Источник: Госкомстат РУз.

После определения суммы по районам хоким района распределяет квоту по пособиям между махаллями внутри района. При этом наблюдаются расхождения внутри регионов (между районами) – в некоторых регионах это на уровне схода граждан, а в других – на уровне махалли.

Неудобства планирования и распределения средств на социальные пособия особенно остро обнаруживаются в начале каждого года при сокращении количества получающих соцпособия. При этом трудно приходится в начале года: назначенные в прошлом году при большом количестве получателей пособия должны быть профинансированы при сокращенном бюджете. Проблема решается прекращением принятия заявок на получение соцпособий и временной приостановкой выплат части назначенных пособий.

Как отмечалось выше, при этом соцпособия сокращаются на одинаковую сумму для всех районов без учета положения их населения. Например, в Самаркандской области Кушрабатский и Нурабадский и Пахтачинский районы являются неблагополучными с точки зрения благосостояния, но размер их бюджета сокращается в одинаковую пропорцию что и более развитый Ургутский район. То же самое наблюдается и в отношении других областей, особенно с большой дифференциацией между районами.

Ежегодные сокращения общей суммы социальных пособий без законодательного сокращения максимального душевого дохода, по которому семьи могут получать социальные пособия, приводит к обострению ситуации в работе с малоимущими и к повышению субъективности при назначении пособий.

Рекомендации по совершенствованию механизма распределения средств на социальные пособия касаются обеспечения связи механизма назначения пособий на махаллинском уровне и планирования средств на социальные пособия на областном уровне.

Механизм взаимодействия может быть налажен на основе Курултая аксакалов (председателей схода граждан) области. Последовательность действий в этом механизме будет следующей:

1. Курултай аксакалов области совместно с облуправлением экономики и облуправлением труда ежегодно до 30 ноября должен обсудить ситуацию с назначением социальных пособий малообеспеченным семьям и договориться о распределении квот на получение пособий между районами и махаллями;

2. Курултай аксакалов области до 15 декабря должен обратиться в Кенгаш народных депутатов области с просьбой о пропорциях распределения средств местного бюджета на социальные пособия малообеспеченным семьям;

3. Кенгаш народных депутатов области обсуждает предложения Курултая и постановляет областному управлению финансов в подготовке областного бюджета и бюджета районов на текущий год в части расходов на социальные пособия малообеспеченным семьям с учетом предложений Курултая;

4. Областное управление финансов рассматривает постановление Кенгаша народных депутатов области, не изменяя общую сумму на социальные пособия малообеспеченным семьям. При балансировке местных бюджетов районов не должны возникнуть проблемы, ведь на социальные пособия выделяются средства – субвенции с вышестоящего бюджета (обычно республиканского) и при неизменности общей суммы на социальные пособия по области приведут только к перераспределению субвенций между районами, не затрагивая регулирования контингента доходов;

5. Областное управление финансов представляет хокиму области и в последующем в Кенгаш народных депутатов области бюджет области для рассмотрения и утверждения;

6. Кенгаш народных депутатов районов принимает бюджет района на основе постановления Кенгаша народных депутатов области.

В случае резкого ухудшения ситуации с доходами малообеспеченных в некоторых районах Курултай аксакалов области может собраться до 1 сентября и совместно с облуправлением экономики и облуправлением труда проработать возможность перераспре-

деления средств на пособия малообеспеченным семьям на детей до 16 (18) лет в пользу 2-3 районов. При этом проводится вышеописанная процедура, но связанная с внесением изменений в областной бюджет.

Предпосылкой эффективной деятельности Курултая аксакалов должно стать внедрение указанного в предыдущем разделе механизма косвенной оценки доходов малоимущих. Это позволит провести объективное межрайонное сравнение малообеспеченности семей (домохозяйств).

Построение механизма определения квот на пособия с активным вовлечением махаллинских комитетов позволит создать более действенную систему администрирования социальных пособий. При этом интегрируется система назначения и бюджетного планирования социальных пособий в виде **канала взаимодействия между органами, выделяющими и распределяющими средства, и организациями, владеющими информацией** о состоянии малообеспеченности.

Кроме того, подобный механизм позволит снизить негативный эффект от противоречий бюджетного процесса в направлениях «снизу вверх» и «сверху вниз» - общая сумма, предусмотренная в бюджете на следующий год не будет повышена, а распределение будет произведено с учетом объективной потребности.

Курултай аксакалов области в начальном периоде может пересматривать квоты ежегодно для исправления некоторых ошибок, допущенных в начале действия данного механизма, но в последующие годы необходимо пересматривать раз в 3 года, исходя из изменения ситуации.

На следующем этапе (после 2-3 лет функционирования вышеотмеченного механизма) Курултай может ввести дополнительные критерии при распределении квот. Эти критерии могут быть связаны с дифференциацией потребностей в первоочередных расходах домохозяйств между районами/зонами. Дифференциация потребности в расходах может возникнуть в случаях проживания в многоквартирных домах, в малых городах и поселках, при отсутствии крупных предприятий в них, доступности благ и повышенных транспортных расходах в малозаселенных районах.

Сопоставление расходных потребностей в определенных районах/зонах позволит повысить адресность социальной защиты, т.к. помощь будут получать более нуждающиеся не только с точки зрения доходов, но и первоочередных расходов.

При этом возникает необходимость в изменении направленности контроля: возникает новый вид – аудит условий малообеспеченности, методика которого должна быть разработана для выявления отклонений на местах.

Для изучения обоснованности межобластного распределения средств на социальные пособия целесообразно провести более углубленное изучение с учетом начального уровня ВРП, с/х производства, неравенства доходов и пр. факторов малообеспеченности.

В целях повышения действенного влияния и адресности других мер политики, направленных на социальную защиту малообеспеченных слоев населения, необходимо провести перераспределение средств, направляемых на реализацию данных мер политики, в соответствии с территориальным распределением малообеспеченных. Подобное перераспределение нужно провести и по отношению *льготных мест в детских дошкольных учреждениях (ДДУ)*. В настоящее время каждое ДДУ вне зависимости от нахождения (в республиканском разрезе: в городе Ташкенте или менее обеспеченных регионах, внутриобластном разрезе: более обеспеченном областном центре или сельскохозяйственном районе) могут принимать до 15% льготного контингента. Целесообразнее перераспределить данные льготные места, что позволит более адресно использовать средства на питание для льготного контингента. Это, конечно же, потребует перераспределения средств от регионов с высокими доходами в пользу регионов с низким уровнем жизни. Подобное перераспределение будет проведено и в рамках каждой области: в основном от областного центра к сельским районам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показал анализ, принятием мер только в части оптимизации механизма субвенций невозможно решить существующие проблемы и обеспечить устойчивость бюджета Узбекистана. Тесная взаимосвязь бюджетной сферы, экономического регулирования и экономического развития определяют наличие единственного пути устойчивого укрепления доходной части госбюджета – экономическое развитие (рост несырьевого ВВП, повышение конкурентоспособности) посредством эффективного регулирования экономики (сильные и эффективные институты, дерегулирование). При этом данные меры должны начаться реализовываться уже сейчас, чтобы они могли дать результат до наступления крупных проблем с источниками покрытия расходов госбюджета. Отмеченные меры могут быть объединены в рамках существующих программ по сокращению субвенционности (эти программы могут быть по смыслу переименованы в стратегию повышения контингента доходов региона).

Реализация дополненных программ по сокращению субвенционности может привести к росту экспорта только природного газа и поступлений от торговли углеродных квот на 5,2 млрд долл США, росту поступлений в госбюджет (за исключением ФРРУз) только за счет повышения эффективности использования ресурсов минимум на 1,2 млрд долл США. Данные выгоды намного превышают объем субвенций из республиканского бюджета, которые равняются в 2012 г. 1,6 млрд долл США.

Действенная и эффективная реализация программ по сокращению субвенционности потребует тесного взаимодействия ведомств экономического блока, как на центральном уровне, так и на местном, а также применения процедур индикативного планирования, мониторинга и оценки промежуточных итогов.

Предложенный механизм по распределению средств на социальные пособия малоимущим семьям позволит устранить территориальные диспропорции между выделяемыми средствами на пособия и количеством малообеспеченных семей. Это существенно повысит адресность пособий малообеспеченным семьям. Данная цель будет достигнута через создание институционального механизма для тесного связывания бюджетного планирования на региональном уровне с махаллинскими комитетами, непосредственно ответственными за назначение данных пособий. Кроме того, в целях координации различных мер социальной защиты необходимо провести перераспределение льготных мест в ДДУ от территорий с высокими доходами населения в пользу менее благополучных. Как и предложения в части повышения доходов, эти меры требуют тесного взаимодействия многих ведомств и организаций на региональном уровне, включая финансовые и статистические органы, органы по труду и социальной защите с махаллинскими комитетами.