Юлдашева Надира Викторовна,
старший преподаватель кафедры «Государственные финансы» Ташкентского финансового института

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ – ОСНОВА СТРАТЕГИИ ПРОВОДИМЫХ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ

УДК: 336.145.1

ЮЛДАШЕВА Н.В. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ – ОСНОВА СТРАТЕГИИ ПРОВОДИМЫХ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ

В данной статье раскрыта действующая практика отдельных методов бюджетного регулирования местных бюджетов Республики Узбекистан. Акцентировано внимание на современном этапе обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов, в частности, на мерах по укреплению их финансовой базы. Проделан анализ и приведены рекомендации по совершенствованию методов бюджетного регулирования в целях обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов Республики Узбекистан.

Ключевые слова: доходы, расходы, местный бюджет, собственные доходы, регулирующие доходы, отчисления от общегосударственных налогов, трансферты, финансовая самостоятельность, бюджетное регулирование, резервный фонд

ЮЛДАШЕВА Н.В. БЮДЖЕТЛАРАРО МУНОСАБАТЛАРНИ НОМАРКАЗЛАШТИРИШ – АМАЛГА ОШИРИЛАЁТГАН БЮДЖЕТ ИСЛОҲОТЛАРИ СТРАТЕГИЯСИНИНГ АСОСИ

Ушбу мақолада Ўзбекистон Республикаси маҳаллий бюджетларини тартибга солишдаги айрим усулларнинг амалдаги ҳолати очиб берилган. Асосий эътибор маҳаллий бюджетларнинг молиявий мустақиллигини таъминлашнинг ҳозирги босқичига, хусусан, уларнинг молиявий базасини мустаҳкамлаш чора-тадбирларига қаратилган. Ўзбекистон Республикаси маҳаллий бюджетларининг молиявий мустақиллигини таъминлаш мақсадида бюджетни тартибга солиш услубларини такомиллаштириш бўйича таҳлиллар ўтказилган ва тавсиялар берилган.

Таянч иборалар: даромадлар, харажатлар, маҳаллий бюджет, ўз даромадлари, тартибга солинадиган даромадлар, умумдавлат солиқлардан ажратмалар, молиявий мустақиллик, бюджетни тартибга солиш, захира фонди.

YULDASHEVA N.V. DECENTRALIZATION OF INTERBUDGETARY RELATIONS - THE BASIS OF PERFORMIONG BUDGET REFORMS STRATEGY

There is discussed in the article the current practice of certain methods of budget regulation of local budgets of the Republic of Uzbekistan. Attention is focused on the current stage of ensuring the financial independence of local budgets, in particular on measures to strengthen their financial base. An analysis is made and recommendations are given for improving methods of budget regulation in order to ensure the financial independence of local budgets of the Republic of Uzbekistan.

Key words: income, expenses, local budget, own revenues, regulatory income, deductions from state taxes, transfers, financial independence, budget regulation, reserve fund

Введение.

Местные бюджеты являются одним из трёх китов, на которых строится благополучие административно-территориальной единицы. Именно от их финансового состояния зависит развитие экономических, социальных, культурных и других программ и мероприятий местного значения. Местные бюджеты выступают одним из звеньев бюджетной системы государства и финансовой основой реализации государственной политики на местах.

Актуальность темы.

Как известно, без достаточной финансовой базы развитие соответствующей территории невозможно. Однако на практике местные органы власти испытывают нехватку средств вследствие недостаточности собственных источников доходов, что связано в первую очередь, с экономическим развитием территории.

Цель исследования.

Задачи нового этапа развития бюджетно-налоговой децентрализации и межбюджетных отношений, обозначенные в постановлении Президента Республики Узбекистан от 26 декабря 2018 года «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020-2021 годы»[1], обуславливают необходимость расширения самостоятельности и ответственности регионов за устойчивый рост региональной экономики и уровня жизни населения. Ряд функций регулирования социально-экономических процессов переходит от республиканского уровня к региональному, усиливается роль местных бюджетов в обеспечении поступательной динамики региональных хозяйственных комплексов и социальной сферы. В этих условиях приоритетное значение приобретает совершенствование государственного регулирования регионального развития и в его рамках - повышение эффективности бюджетно-налоговой политики регионов.

Впервые в бюджетной практике Республики государственный бюджет на 2020 год был принят в форме Закона[2]. В соответствии с этим законом были предоставлены полномочия местным органам власти в сфере распределения налоговых поступлений местных бюджетов, в том числе, и спускаемых с республиканского бюджета межбюджетных трансфертов, а также направления сверх прогнозных поступлений по доходам местных бюджетов на реализацию территориальных социально-экономических программ. Было предусмотрено зачисление в 2020 году в соответствующий бюджет в размере не менее 50% от чистой выручки доходов по сумме дивидендов по государственной доли государственных унитарных предприятий не позднее 1 сентября 2020 года.

Научная проблема.

Центральное место в реализации политики, направленной на повышение самостоятельности регионов, занимают вопросы уяснения сущности саморазвития территорий на основе системного подхода к их изучению, формирования условий саморазвивающихся территориальных систем, включая макроэкономические факторы и внутрирегиональные механизмы и формы саморазвития, проблемы укрепления финансовой базы территорий, прежде всего, на основе наращивания собственных источников развития.

Методы исследования.

Использовались методы группировки, сравнения, системного и структурного анализа, синтеза, монографического наблюдения, индукции, дедукции, научной абстракции, статистического анализа, а также экономико-математические методы.

Основные результаты.

Рассматривая динамику доходов государственного бюджета Республики Узбекистан за последние годы можно констатировать следующее: за период с 2015 года по 2020 год темп роста доходов государственного бюджета по отношению к 2015 году составил 352 %, что значит их увеличение в 3,5 раза. Причём доходы республиканского бюджета за анализируемый период увеличились в 4.8 раза, в то время как доходы местных бюджетов в 1,9 раза.

[1] Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 декабря 2018 года №ПП-4086 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020-2021 годы». - https://lex.uz/docs/4131693

[2] Закон Республики Узбекистан от 9.12.2019 года №ЗРУ-589 «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год». - https://lex.uz/docs/4635018

В условиях реализации второго этапа по активизации деятельности органов государственной власти на местах до 2017 года доля доходов местных бюджетов Республики Узбекистан колебалась от 40 до 55%. С началом третьего этапа реализации бюджетного политики по активизации деятельности органов государственной власти на местах, то есть, с 2017 года, доля доходов местных бюджетов начала значительно снижаться при увеличении абсолютных показателей в рамках политики укрепления доходной базы местных бюджетов и обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов и составила за 2018-2020 годы соответственно 23%; 30,3% и 23,6%.

Приведённые показатели действующей практики позволяют сделать выводы о значительном увеличении роли доходов республиканского бюджета в формировании доходов государственного бюджета. Так в 2018 году доля доходов республиканского бюджета в доходах государственного бюджета республики составила 77%, в 2019 году 69,7%, на 2020 год прогнозируется 76,4%, то есть средний показатель за несколько лет составил примерно 74%.

Соотношение собственных и регулирующих доходов местных бюджетов Республики Узбекистан за 2015-2018 годы значительно дифференцируется. Так, например, доля собственных доходов местного бюджета Республики Каракалпакстан составляет от 20-27% всех доходов, в Андижанской области 16-25%. С 2018 года наблюдается увеличение собственных доходов свыше 30%, в Бухарской области порядка 55%, в Джизакской области 30-32%; Наманганской области 40-44%, Кашкадарьинской области 30-36%, Самаркандской области 35%, Ташкентской области 55%.

Таким образом, за анализируемый период доля собственных доходов, то есть, местных налогов и сборов, закреплённых за определённой территорией, составляет от 20 до 30% всех доходов местного бюджета, в то время как доля регулирующих доходов составляет от 30-60% в зависимости от социально-экономического развития региона. К регионам с достаточным налоговым потенциалом относится город Ташкент, где доля регулирующих налогов составляла за 2015-2017 годы порядка 12%. Темп роста доходов местных бюджетов Республики Узбекистан за анализируемый период составил 113%.

Данная практика используется еще с первых дней независимости. Так, если в первые годы независимости отчислялось порядка 8-10 видов общегосударственных налогов, то к 1995 году их количество сократилось до 5, затем на протяжении 15 лет осуществлялось отчисление по 6-7 налогам. В 2019 – 2020 годы в бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и города Ташкента отчисляется 3 общегосударственных налога [1] (табл. 1):

Как видно из данных таблицы 1, из шести общегосударственных налогов, отчисляемых в местные бюджеты республики в 2018 году, на 2019 год составило 3 налога, в частности, НДС, налог на прибыль юридических лиц, налог на доходы физических лиц. Причём в 2019 году предусмотрено закрепление поступлений в полном объёме по налогу на прибыль юридических лиц и налогу на доходы физических в 11 регионах. С 2019 года по НДС применяются дифференцируемые нормативы отчислений по регионам.

В соответствии с Законом о Государственном бюджете на 2020 год в бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и города Ташкента на 2020 год были закреплены нормативы отчислений от трёх общегосударственных налогов, в частности, от налога на доходы физических лиц, налога на прибыль юридических лиц, налога на добавленную стоимость. Причём по отчислениям по налогу на доходы физических лиц предусмотрено зачисление в полном объеме (100%) во все регионы, кроме бюджетов Ташкентской (34%), Навоийской областей (70%) и города Ташкента (5%). По налогу на добавленную стоимость зачисление в полном объёме предусмотрено лишь для Республики Каракалпакстан, для остальных регионов на 2020 год отчисления по данному виду налога не предусмотрены.

[1] Постановление Президента Республики Узбекистан от 29 декабря 2017 года №ПП-3454 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета на 2018 год".

Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 декабря 2018 года №ПП-4086 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2019-2021 годы».

Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 2019 года №ЗРУ-589 «О Государственном бюджете на 2020 год»

Таблица 1. Нормативы отчислений от поступлений общегосударственных налогов в бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и г.Ташкента на 2018-2020 г.г.

Наименование регионов	Налог на прибыль юриди-ческих лиц*[1]	Налог на доходы физических лиц**[2]	НДС	Отчисления в гос-бюджет от ЕНП для пред-приятий торговли и обще-ственного питания	Акциз-ный налог на алко-гольную продук-цию, пиво, масло расти-тельное	Налог за поль-зова-ние нед-рами
Республика Каракалпакстан	100/100/100	100/100/100	100/100/100	100/-/-	100/-/-	100/-/-
Андижанская область	65/100/100	100/100/100	100/60/-	100/-/-	100/-/-	100/-/-
Бухарская область	79/100/100	100/100/100	5/20/-	100/-/-	100/-/-	-
Джизакская область	81/100/100	100/100/100	100/61/-	100/-/-	100/-/-	100/-/-
Кашкадарьинская область	32/100/100	100/100/100	37/50/-	100/-/-	100/-/-	-
Навоийская область	92/100/100	100/100/70	31/26/-	100/-/-	100/-/-	-
Наманганская область	100/100/100	100/100/100	100/100/-	100/-/-	100/-/-	100/-/-
Самаркандская область	70/100/100	100/100/100	100/36/-	100/-/	100/-/-	100/-/-
Сурхандарь-инская область**	100/100/100	100/100/100	100/63/-	100/-/-	100/-/-	100/-/-
Сырдарьинская область	90/100/100	100/100/100	73/29/-	100/-/-	100/-/-	100/-/-
Ташкентская область	-/-/34	74/77/34	-/20/-	100/-/-	-	-
Г.Ташкент	-/-/5	/-/-/5				

По налогу на прибыль юридических лиц предусмотрены отчисления в полном объеме для всех регионов, кроме Ташкентской области (34%) и города Ташкента (5%).

Действующая практика формирования доходов местных бюджетов Республики Узбекистан указывает на тот факт, что поступления по общегосударственным налогам подвергаются двойному перераспределению. Первично нормативы по отчислениям от общегосударственным налогам устанавливаются правительством на основе принимаемого нормативного акта и распределяются между регионами с учётом их возможностей по формированию местных бюджетов, вторичный процесс начинается с распределения областными хокимиятами между городами и районами своего региона.

В целях более детального изучения практики формирования доходов местных бюджетов в качестве объекта был выбран местный бюджет Ташкентской области.

Занимая пятое место по численности населения и восьмое по размеру территории среди регионов республики, эта область является вто-

[1] Кроме налога на прибыль юридических лиц, уплачиваемых крупными налогоплательщиками, согласно перечню, утверждённому постановлением Президента Республики Узбекистан, нерезидентами Республики Узбекистан, осуществляющими деятельность в Республике Узбекистан через постоянное учреждение, а также с доходов нерезидентов, удерживаемого у источника выплаты

[2] Кроме налога на доходы физических лиц, полученных от сдачи имущества в аренду, на основании декларации о совокупном годовом доходе физического дица, а также уплачиваемого индивидуальными предпринимателями

Рис.1.Источники формирования доходов областного бюджета Ташкентской области на 2020 год[1]

рой по объёму промышленного производства и третьей по размеру валового внутреннего продукта на душу населения, уступая лишь Навоийской области и городу Ташкенту[2]. В 2018 году объём ВРП по области составил 38 400,0 миллиардов сум, в 2019 году 49 600,0 миллиардов сум, на 2020 год объём ВРП прогнозируются в объёме 56 813,0 миллиардов сум.

Источники формирования доходов местных бюджетов устанавливаются законодательно и предусмотрены Бюджетным кодексом Республики Узбекистан.

Анализ данных свидетельствует о то, что немаловажное значение в формировании доходов местного бюджета Ташкентской области занимают общегосударственные налоги. За последние пять лет наблюдается увеличение абсолютных сумм по общегосударственным налогам в 1,6 раза в 2019 году по отношению к 2015 году, несмотря на снижение относительных показателей.

Нужно отметить, что из общегосударственных налогов – налог на добавленную стоимость (за исключением взимаемого при импорте товаров) и налог на доходы физических лиц (за исключением полученных от сдачи в аренду) распределяются между республиканским бюджетом Республики Узбекистан и местным бюджетом области на основе утверждённых нормативов.

В 2015-2017 годы в местный бюджет Ташкентской области поступали отчисления по налогу на прибыль юридических лиц. В 2018-2019 годы отчисления по налогу на прибыль юридических

[1] Составлен автором на основе Закона Республики Узбекистан от 9 декабря 2019 года №ЗРУ-589 «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год».

[2] Бюджет для граждан. Ташкентская область.Citizen' Budget 2019. Фукаролар учун бюджет 2019. Ташкент. Издательство «Фан ва технологиялар», 2019 г. 56 с. С. 4.

Таблица 2. Средства, остающиеся в распоряжении местных органов власти Республики Узбекистан, миллиардов сум[1]

№	Регионы	Средства, остающиеся в распоряжении местных бюджетов
1	Республика Каракалпакстан	594
2	Андижанская область	720
3	Бухарская область	414
4	Джизакская область	190
5	Кашкадарьинская область	299
6	Навоийская область	465
7	Наманганская область	468
8	Самаркандская область	291
9	Сурхандарьинская область	282
10	Сырдарьинская область	162
11	Ташкентская область	494
12	Ферганская область	463
13	Хорезмская область	281
14	город Ташкент	980

лиц для местного бюджета Ташкентской области не были предусмотрены, поступления по налогу на прибыль полностью зачислялись в доходы республиканского бюджета. В 2020 году норматив по данному налогу был установлен в размере 34% (кроме налога на прибыль юридических лиц, уплачиваемых крупными налогоплательщиками, согласно перечню утверждённому решением президента Республики Узбекистан, нерезидентами Республики Узбекистан, осуществляющими деятельность в Республике Узбекистан через постоянное учреждение, а также с доходов нерезидентов, удерживаемого у источника выплаты).

В соответствии со статьёй 19 Закона Республики Узбекистан «О государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год»[2] в областной бюджет Ташкентской области на 2020 год предусмотрено зачисление следующих видов доходов (см. рис.1.):

Анализируя показатели доходов местного бюджета Ташкентской области следовало бы отметить, что за анализируемый период в результате реализации мер третьего этапа реформирования бюджетно-налоговой политики, предусматривающего дальнейшее укрепление и обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов, значительно увеличились доходы местного бюджета Ташкентской области. Так, если в 2015 году доходы составляли 1 654 121 миллиардов сум, то к 2019 году их объём увеличился в 2,3 раза и составил 3 722 671 миллиардов сум. За период с 2015 года по 2018 год среднегодовой темп роста доходов по отношению к предыдущему году составил в среднем 9-10%. Сравнивая показатели 2019 года и 2015 года, можно увидеть резкий скачок по объему сформированных доходов. Так темп роста доходов в 2019 году по отношению к 2018 году составил 1,9 раз.

Значительный рост доходов местных бюджетов Ташкентской области был достигнут в результате мер по расширению полномочий местных органов власти в формировании доходов местных бюджетов, расширении налоговой базы, а также реформы аграрного сектора и мер по либерализации валютного рынка. В 2018 году была изменена структура местных бюджетов и значительно расширены бюджетные полномочия органов государственной власти на местах. Виды доходов, связанные с деятельностью местных органов власти, финансовых и налоговых органов (налог на имущество физических лиц, земельный налог с физических лиц, фиксированный налог, поступления по доходам с рынков и местные сборы), стали оставаться в распоряжении местных бюджетов, в то время как сверхпрогнозные поступления по доходам местных бюджетов стали зачисляться в местные бюджеты.

[1] Бюджетное Послание Президента Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёева Олий Мажлису Республики Узбекистан на 2020 год. – Ташкент: 2019 год. с. 18.

[2] Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 2019 года №ЗРУ-589 «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год».

В результате проводимых мер в 2018 году в бюджет Ташкентской области было дополнительно получено 591,8 миллиардов сум дополнительных средств, в то время как за 2016-2017 годы общий объём дополнительных средств составил 119,5 миллиардов сум, причём 34.8 миллиардов сум в 2016 году и 84,7 миллиардов сум в 2017 году. В 2018 году дополнительные средства местного бюджета, Ташкентской области и иные средства были направлены на развитие региона. Только за 2012-2017 годы в среднем годовой объём дополнительных средств составлял в среднем 50 миллиардов сум, в результате проводимых реформ было инвестировано 910 миллиардов сумов, или около 1,0 триллиона сумов, что превышает показатели прошлых лет в 20 раз. По исполнению доходов наблюдается превышение фактических показателей по всем категориям налогов над прогнозными.

По итогам 2019 года в результате проводимых налоговых реформ, улучшения налогового администрирования, а также мер по закреплению сверхпрогнозных показателей по доходам за местными бюджетами в распоряжение местных органов власти было дополнительно получено средств в общем объёме 6,103 миллиардов сум. В частности, наибольшие суммы доходов приходятся на город Ташкент, Андижанскую область, Республику Каракалпакстан, Ташкентскую область.

Выводы и предложения. Проведённый нами анализ по действующей практике формирования доходов местных бюджетов свидетельствует о том, что с началом нового этапа повышения активности органов государственной власти на местах значительно изменились механизмы и методы бюджетного регулирования. В частности, внедрена практика закрепления сверхпрогнозных доходов за местными бюджетами, с 2018 года у каждого местного бюджета формируется свой резервный фонд, вместо субвенций происходит постепенный переход от практики социальных трансфертов к практике выравнивающих трансфертов, предоставлены и расширены полномочия местных органов власти по увеличению уменьшению ставок местных налогов, с 2020 года местные органы власти сами правомочны определять свои доходы и расходы.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что действующая практика межбюджетного выравнивания всё еще остаётся несовершенной. Трансферты на сегодняшний день являются наиболее важным источником местных доходов. На их долю приходится около 70 процентов местных бюджетов. Правило сбалансированного бюджета является ключевым критерием при определении ставок распределения налогов и размера целевых социальных ассигнований. Это правило сбалансированного бюджета с восполнением дефицита трансфертами из центрального бюджета не способствует формированию подотчетности на местном уровне и эффективности использования ресурсов. Это может порождать порочные стимулы для заниженных расчетов доходов и завершения расходной части. Кроме того, параметры для обоих инструментов определяются ежегодно, а виды и ставки распределения налоговой нагрузки, объём целевых трансфертов и количество регионов-получателей колеблется по годам. Такой подход создаёт неопределенность для местных органов власти. На наш взгляд, необходимо в процессе планирования и составления бюджета местными органами власти в качестве основополагающего принципа использовать принцип «предсказуемость объёмов ежегодно получаемых ресурсов». Так при действующей практике отсутствие единой, основанной на правилах прозрачности системы ассигнований не даёт возможности для эффективного управления финансовыми ресурсами местных органов власти.

Во-вторых, необходимо обеспечить пропорциональное соотношение между расходными обязательствами и доходными ресурсами органов государственной власти на местах. Потому что именно это влияет на уровень предоставляемых услуг на местах.

В заключении хотелось бы отметить, что ведётся широкомасштабная работа по повышению самостоятельности и активизации местных органов власти, в частности, за период с 2017-2019 годы сделаны значительные продвижения, чему свидетельствуют приведённые выше факты и результаты принимаемых концепций, стратегий комплексного социально- экономического развития регионов, что в ближайшем будущем даст свои плоды.

Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Республики Узбекистан, утвержден Законом Республики Узбекистан от 26 декабря 2013 года №ЗРУ-360.

2. Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 2019 года №ЗРУ-589 «О Государственном бюджете на 2020 год». - https://lex.uz/docs/4635018

3. Постановление Президента Республики Узбекистан от 29 декабря 2017 года №ПП-3454,«О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета на 2018 год. - https://lex.uz/docs/3480354

4. Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 декабря 2018 года №ПП-4086 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета на 2019 года и бюджетных ориентиров на 2019-2021 годы». - https://lex.uz/docs/4131693

5. Бюджетное Послание Президента Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёева Олий Мажлису Республики Узбекистан на 2020 год. - Ташкент. 2019 год. С. 18.

6. Решение Хокима Ташкентской области от 16 декабря 2014 года, №321 «О параметрах бюджета Ташкентской области на 2015 год».

7. Решение Хокима Ташкентской области от 31 декабря 2015 года, №388 «О параметрах бюджета Ташкентской области на 2016 год».

8. Решение Хокима Ташкентской области от декабря 2016 года, №380 «О параметрах бюджета Ташкентской области на 2017 год».

9. Решение Хокима Ташкентской области от 30 декабря 2017 года №786 «О параметрах бюджета Ташкентской области на 2018 год».

10. Бюджет для граждан. Ташкентская область.Citizen' Budget 20Фукаролар учун бюджет 20Ташкент. Издательство «Фан ва технологиялар», 2019 г. 56 с. С. 4.

11. http//www.mf.uz – официальный сайт Министерства финансов Республики Узбекистан.