

**БАНКОВСКО - ФИНАНСОВАЯ АКАДЕМИЯ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

Муруйудхон
Душанбе

На правах рукописи
УДК 336.12 (575.1)

ЖУБАЕВ САПАРБАЙ ДУСЖАНОВИЧ

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Специальность: 08.00.07 - Финансы, денежное обращение и кредит.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Вх. №	49/1.361
« 25 »	11 2002

Ташкент - 2002

336.1 (043.3)

ЖС-83 Работа выполнена на кафедре «Финансы» Банковско-финансовой Академии Республики Узбекистан.

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Жуманов А.М.

Официальные оппоненты: академик Академии наук Республики
Узбекистан Шарифходжаев М.Ш.

кандидат экономических наук
Абдукадыров А. М.

Ведущая организация: Министерство финансов
Республики Узбекистан.

Защита диссертации состоится «27» декабря 2002 г. в 15⁰⁰
часов на заседании объединенного Специализированного Совета К
005.25.01 по присуждению ученой степени кандидата экономических наук
при Банковско – финансовой Академии Республики Узбекистан по адресу:
700000, г. Ташкент, ул. Якуба Колоса 16.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Банковско-
финансовой Академии Республики Узбекистан.

Автореферат разослан «22» ноября 2002 г.

Ученый секретарь
Специализированного Совета.
кандидат экономических наук

 А.Усанов

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. В достижении макроэкономической устойчивости и выхода республики на путь экономического роста заметную роль играет новая бюджетная система Республики Узбекистан, созданная в годы независимости. Новая бюджетная система, в частности, должна обеспечить формирование финансовых ресурсов, необходимых для равномерного развития регионов, поддержки малого и среднего бизнеса на местах, социальной защиты населения, содержания органов местной власти.

Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов в своем выступлении на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва, говоря о задачах на новом этапе реформ и обновления общества, обратил особое внимание на необходимость углубления процессов институциональных преобразований, дальнейшее реформирование финансовой системы.¹⁾ Как известно, одной из основных целей реформирования финансовой системы является достижение сбалансированности доходных и расходных частей бюджета.

Принятый в 2000 г. Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе», определивший основы бюджетной системы, принципы формирования доходов и осуществления расходов Государственного бюджета, является одним из основных шагов в реформировании финансовой системы. Новая бюджетная система предусматривает принципиальное изменение взаимоотношений между республиканскими и местными ветвями власти, разграничение фондов бюджетов разных уровней.

Решение этой задачи опирается на установление и правовое закрепление источников доходов местных бюджетов, разделение между республиканским и местными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических задач, определение величины расходов, обеспечивающих исполнение полномочий, закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы.

Существовавшие в бывшем тоталитарном государстве отношения между центром и регионами и политика высокой централизации привели к неравномерности социально-экономического развития регионов нашей Республики.

Политика расширения самостоятельности местных властей предопределила необходимость поиска путей укрепления доходной базы местных бюджетов. Потребовалась разработка новой модели формирования доходов местного бюджета, обусловленная особенностями нового бюджетного устройства Республики Узбекистан.

Актуальность темы определяется следующими факторами:

- процесс демократизации общества сопровождается все большим делегированием местным органам власти функций государственного

1). Каримов И.А. Наша высшая цель – независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Доклад. «Правда Востока». 23 января 2002 г.

управления и регулирования, что должно сопровождаться адекватным пересмотром бюджетной политики на местном уровне;

- формирование доходов местных бюджетов во многом зависит от исторических, социально-демографических и природно-географических условий развития регионов, что предопределяет необходимость выработки дифференцированных подходов для каждого региона. Разный потенциал фискальной достаточности регионов, необходимость внедрения механизмов перераспределения доходов требует тщательной сбалансированности подходов, чтобы не породить, с одной стороны, незаинтересованность в дальнейшем увеличении сбора доходов, с другой - иждивенческие настроения;

- с развитием урбанизации характер потребностей населения меняется, что порождает необходимость перманентного пересмотра акцентов фискальной политики. Так, когда базовая инфраструктура создана, возрастает потребность в большем развитии инфраструктуры культуры, науки, отдыха и развлечений, что очень часто порождает конфликт, вызванный субсидированием и излишней коммерциализацией организации инфраструктуры.

Совершенствование подходов и механизмов формирования доходов местных бюджетов - процесс постоянный, требующий учет реалий, сложившихся на конкретном уровне и этапе развития региона.

В диссертации изучена особенность формирования местных бюджетов с двух сторон: с одной стороны - взаимоотношения с вышестоящими и нижестоящими бюджетными уровнями, с другой - взаимоотношения с местными хозяйствующими субъектами, бюджетными единицами. Ввиду совпадения географических границ Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкента с границами бюджетных единиц в географическом плане, нами изучены бюджетные взаимоотношения между республиканским центром и регионами.

Степень изученности темы исследования по организации бюджетных отношений между центром и местными органами власти в мире, и в странах Содружества независимых государств (СНГ) довольно широка. Теория бюджетных отношений между центром и местными органами власти широко разрабатывалась западными экономистами, в частности, Масгрейвом Р., Аткинсоном Э.Б., Рефьюзом Р., Стиглицом Дж.Э.

Большое внимание этим проблемам уделялось в исследованиях таких российских ученых как: Беляев Ю.А., Игудин А.Г., Родионова В.М., Ходорович М.И., Черник Д.Г., Поляк Г.Б. В трудах российских ученых в основном раскрыты вопросы бюджетного федерализма.

Вопросы налогово-бюджетной политики в некоторой степени, раскрыты в трудах узбекских ученых, как Шарифходжаев М., Абдуллаев Ё.

Маликов Т., Сабиров Х., Акрамов Э., Олимжанов О., Джуманов А., Номозов А., Газибеков Д., Яхьяев К., Юлдашев М., и др.

Однако, за последние 10-11 лет в развитии регионов Республики Узбекистан и, соответственно, в характере взаимоотношений с центральным бюджетом, в системе формирования фискальной политики, на местном уровне, появились новые тенденции, характер и степень влияния которых на устойчивость финансовой системы были изучены недостаточно.

Актуальность и важность дальнейшего теоретического и практического исследования проблем формирования доходов местных бюджетов, их недостаточная разработанность обусловили **цель исследования.**

Цель исследования. Целью исследования является разработка направлений совершенствования механизма формирования доходов местного бюджета для обеспечения комплексного развития регионов и обоснование рекомендаций по укреплению сбалансированности местных бюджетов.

Для реализации поставленной цели в диссертационной работе выявлены особенности формирования доходной части местных бюджетов на базе исследования организационно-экономических основ ее формирования, проанализирована система межбюджетных отношений в Узбекистане и выработаны направления, этапы и механизм ее реформирования.

Цель исследования предопределила **решение следующих задач:**

- выявление особенностей формирования доходной части местных бюджетов на базе исследования организационно-экономических основ их формирования и обобщения имеющегося мирового опыта;
- обоснование эффективного объема доходов местных бюджетов исходя из конституционно закрепленных полномочий местных властей Республики Узбекистан и конкретных реалий регионов в переходной период;
- произведение оценки влияния на систему доходов местных бюджетов системы разграничения доходных источников по уровням бюджетной системы и эффективности взаимоотношений между бюджетами разных уровней при конкретном характере перераспределения ресурсов в условиях самостоятельности местных бюджетов Республики Узбекистан;
- разработка предложений по совершенствованию формирования доходов местного бюджета на основе оценки эффективности использования различных способов регулирования распределения и увеличения доходов.

Предметом исследования является совокупность финансовых отношений, складывающихся между республиканским центром и регионами при формировании доходов и исполнении местных бюджетов Республики Узбекистан.

Объектом исследования являются **местные бюджеты** Республики Узбекистан и отношения между органами государственной власти с местными органами властей по вопросам формирования и исполнения доходов местных бюджетов.

Методологической основой исследования явились труды Президента Узбекистана И.А.Каримова, законы, указы, законодательные и нормативные акты органов государственной власти, постановления правительства, положения работ зарубежных и отечественных авторов о содержании и принципах бюджетного финансирования, становлении, развитии системы местных налогов, рекомендации международных финансовых организаций по вопросам межбюджетных отношений, методические документы.

Информационно-статистическую базу исследования составили: статистические данные экономического и социального развития, ежегодные прогнозы основных макроэкономических показателей и параметры Государственного бюджета, прогнозные и отчетные показатели местных бюджетов Республики Узбекистан.

Методика исследования и анализ выполнены с применением методов сопоставления, выборки, группировки, обобщения средних величин. Использовался метод сопоставительного анализа различных подходов формирования бюджетов с учетом функционально-стоимостных характеристик каждого подхода.

Научная новизна проведенного исследования выносимая на защиту, состоит в следующем:

- сформулированы новые подходы формирования доходов местных бюджетов, основанные на более эффективных методах регулирования распределения доходов и учета экономического потенциала каждого региона;
- предложена методика оценки степени обеспеченности доходной базы регионов исходя из показателей их социально-экономического развития;
- определены методы бюджетного регулирования для выравнивания уровня социально-экономического развития регионов, с целью обеспечения адресной социальной защиты;
- определены формы и целесообразность применения заимствований на уровне местного самоуправления на финансовом рынке;
- разработаны приоритетные направления совершенствования формирования доходов местных бюджетов, состоящие в развитии базы собственных доходов, в установлении стабильных нормативов отчислений регулирующих налогов и представления прав заимствования.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что основные положения диссертации могут быть использованы в практике разработки и обоснования конкретных мер по укреплению

доходной базы местных бюджетов. Предложения и рекомендации, содержащиеся в исследовании ориентированы на расширение финансовой самостоятельности местных органов власти Республики Узбекистан.

Результаты исследования и рекомендации по совершенствованию состава и структуры доходов местных бюджетов могут быть приняты во внимание органами государственной власти при формировании нормативных актов по вопросам бюджетного устройства, межуровневого разграничения полномочий бюджетов различных государственных структур. Разработанные в диссертации рекомендации позволяют решать задачи увеличения доходов местных бюджетов с учетом региональных особенностей территорий и фискальной чувствительности хозяйствующих субъектов.

Главы из диссертации могут быть использованы в процессе подготовки к преподаванию в учебных заведениях таких дисциплин как, "Финансы", "Бюджет и бюджетная система", «Организация работы по составлению и исполнению местного бюджета».

Апробация работы. Основные результаты исследования были представлены на обсуждение специалистам в рамках работы Международной научно-практической конференции «Применение международного опыта в процессе институционального развития банковско-финансовой системы Республики Узбекистан» (Ташкент, май 2002 год); на объединенном заседании кафедры «Финансы» и Научного Центра Банковско-финансовой Академии; на объединенном заседании Управления методологии совершенствования налогообложения Государственного налогового комитета Республики Узбекистан; на заседании Финансово – экономического факультета Ташкентского финансового института; на Научном семинаре Проблемного Совета Банковско-финансовой Академии.

По теме исследования опубликовано 5 работ, общим объемом 1,5 п.л.

Структура исследования состоит из введения, трех глав, заключение и списка использованной литературы.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ.

В первой главе исследования отражены экономическое содержание и принципы формирования доходов местных бюджетов в современных условиях.

Демократические основы устройства государства предполагают равенство регионов, его составляющих, что должно способствовать сочетанию демократических тенденций и оптимального уровня децентрализации полномочий местных властей, пропорциональному экономическому развитию, определенной самостоятельности территорий и согласованности в действиях республиканских и местных органов власти. В то же время предоставление необоснованных широких прав местным властям самоуправления республики нарушает принципы единой государственности, дает им право требовать дополнительные льготы по вопросам предоставления дополнительной финансовой помощи, порождает иждивенческое отношение в решении социальных вопросов.

В Законе Республики Узбекистан "О бюджетной системе», принятом 14 декабря 2000 года и введенным в действие с 1 января 2001 года, дано определение местного бюджета, как часть Государственного бюджета, составляющая фонд денежных средств соответствующей области, района, города, предусматривающий источники доходов и размеры поступлений из них, а также направления расходования и размеры средств, выделяемых на конкретные цели в течение финансового года. Исходя из этого определения, термин, определенный в бюджетном законодательстве как «местный бюджет», в сложившейся практике понимается как консолидированный бюджет регионов, включающий в себя как собственный бюджет региона - Каракалпакской Республики, областей и г. Ташкента, так и бюджета всех составляющих органов местного самоуправления (городов областного подчинения, районов, городов районного подчинения), которые находятся на его территории.

В правовом и финансовом отношении в основе потенциальной слабости и нестабильности существующей бюджетной системы лежит временная неопределенность разграничения прав на государственную собственность между республиканским центром и регионами, которая является экономической основой формирования доходов бюджетной системы как на республиканском, так и на региональном уровнях.

Согласно западной методике определение функций каждого из уровней власти страны, обусловлено выполнением трех классических функций государства в области финансовой политики, сформулированных Р. Масгрейвом: распределение ресурсов, регулирование доходов и стабилизация экономики

В соответствии с ней децентрализованное выполнение функции стабилизации, имеющей целью регулирование роста экономики, стабильности цен, полной занятости при помощи таких инструментов как

объем денежной массы, размер государственных расходов, на региональном уровне неэффективно. Обособленное проведение региональной макроэкономической политики повлекло бы лишь дополнительные затраты центрального правительства.

Таким образом, в основе конкретизации задач бюджетной системы лежит начало целесообразного деления расходных функций между центральной властью и региональной, причем **право определения нормативов межбюджетного регулирования должно находиться в их совместном ведении, с учетом общегосударственных задач.**

С учетом вышеизложенного считаем необходимым выделить критерии разграничения функций государственных органов при реализации бюджетной политики. К компетенции региональных органов власти должны быть отнесены функции по созданию благоприятной среды жизнедеятельности населения, сохранению природной и экологической системы, по обеспечению нормальных общеэкономических условий для деятельности предприятий и организаций, организация разработки основной концепции социально - экономического развития территории и механизма ее реализации путем использования разработанных социально-экономических нормативов, обеспечение условий развития всех элементов производственной инфраструктуры и специализированных видов деятельности социальной сферы, услугами которой пользуется население региона.

В качестве критериев разграничения функций органов власти республиканского и регионального уровней по оптимальному решению задач бюджетной политики, по нашему мнению, следует определить масштабность решаемых экономико-социальных задач, предметность и достижимость желаемых целей. Сопоставление конституционных полномочий и функций органов власти республиканского и регионального уровня в бюджетной сфере позволяет определить объем необходимых финансовых ресурсов, обеспечивающих самостоятельность функционирования региона Республики.

Все вышеизложенное предопределяет необходимость реформировать бюджетные отношения в Узбекистане с учетом следующих принципов бюджетного регулирования:

- принцип принятия решений наиболее компетентной инстанцией с учетом мнений заинтересованных органов;
- принцип фискальной эквивалентности (принцип увязки, предполагающий взаимосвязь интересов налогоплательщиков и населения, получающего услуги общественных расходов).

Принципы формирования доходов собственных региональных бюджетов вытекают из принципов бюджетной самостоятельности, предполагающих трехуровневую бюджетную систему, самостоятельность каждого звена бюджетной системы, четкое разграничение доходных

источников и расходных функций, прозрачность и равенство бюджетных прав.

С учетом вышеизложенного, для формирования доходов собственных бюджетов регионов Узбекистана, по нашему мнению, следует определить следующие принципы:

- повышение заинтересованности местных органов власти в увеличении доходов местных бюджетов;
- эффективность, целесообразность и взаимная ответственность;
- соответствие региональной фискальной политики общегосударственной макроэкономической политике;
- фискальной эквивалентности в применении единой методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- гласности;
- сокращение встречных финансовых потоков.

Методы формирования доходов региональных бюджетов - это совокупность способов мобилизации средств в бюджет государственного административно - территориального образования, объединенных общими задачами и признаками принадлежности к данному способу. Использование методов формирования доходов регионального бюджета обусловлено принципами государственного управления, особенностями административно - территориального устройства государства и, соответственно, особенностями его бюджетного устройства, а также целью и принципами территориального бюджетного регулирования.

На республиканском уровне государство устанавливает конкретные виды бюджетных доходов, регламентирует условия и порядок их функционирования путем выработки соответствующих правовых норм. На уровне регионов Республики данные виды доходов вводятся и взимаются в бюджет. Благодаря существованию налоговых и неналоговых методов формирования доходов регионального бюджета и видов доходов возможно использование бюджета в качестве рычага управления экономикой.

Традиционным и основным методом формирования доходов региональных бюджетов является налоговая. Состав доходов данной группы определяется целями и приоритетами налоговой политики на республиканском уровне.

Неналоговый метод формирования доходов региональных бюджетов включает в себя доходы от оказания услуг органами власти регионального уровня, поступления от штрафов, санкций, платежей административного характера, доходов от приватизации государственной собственности, находящейся в ведении местных властей Республики Узбекистан

Элементом рыночной экономики в действующей модели формирования доходов регионального бюджета является использование механизмов мобилизации средств на финансовом рынке.

Круг полномочий центральных властей и ее регионов определяет законодательные акты, которые являются главенствующими при установлении налогов и сборов. В первую очередь, таким законодательным актом является принятый Олий Мажлисом Республики Узбекистан 24 апреля 1997 года Закон «Об утверждении Налогового кодекса Республики Узбекистан». В соответствии статьей 5 Налогового кодекса Республики Узбекистан законодательно закреплено, что установление общих принципов налогообложения относится к функции Олий Мажлиса. На территории республики действуют общегосударственные, местные налоги и сборы.

Законом от 24 апреля 1997 года "Об утверждении Налогового кодекса Республики Узбекистан" местным органам государственной власти было предоставлено право вводить местные налоги и сборы, предусмотренные в статье 7 Налогового кодекса. Введение этих местных налогов и сборов подлежит согласованию с Кабинетом Министров.

Система местных налогов представляет важное звено системы налогообложения страны. В Статье 7 Налогового Кодекса установлен перечень местных налогов и сборов: налог на имущество, земельный налог, налог на рекламу, налог на перепродажу автотранспортных средств, сбор за право торговли, включая лицензионные сборы на право торговли отдельными видами товаров, сбор за регистрацию юридических лиц, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, сбор за парковку автотранспорта и сбор на благо строительные работы.

Местные налоги и сборы, предусмотренные пунктами 1 и 2 настоящей статьи, вводятся актами законодательства Республики Узбекистан и взимаются на всей территории. Размеры ставок этих налогов и сборов (за исключением налога на имущество юридических лиц, ставка которого устанавливается Налоговым Кодексом) определяется Кабинетом Министров.

Местные налоги и сборы, предусмотренные пунктами 3 -8 настоящей статьи, вводятся органами государственной власти Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкента. Предельные размеры ставок этих местных налогов и сборов устанавливаются Кабинетом Министров. Введение новых местных налогов и сборов подлежит согласованию с Кабинетом Министров. Местные налоги и сборы зачисляются в местный бюджет.

Использование займов в качестве метода мобилизации средств местного бюджета отличается от метода кредитования через коммерческие банки. Это связано с иными формами реализации метода займов. Отличие двух методов с организационной точки зрения состоит в том, что решение о выпуске займов могут принимать представительные органы власти, соответственно необходима регламентация данного решения, как в виде особого закона, так и в виде отдельной строки в законе о бюджете местных властей. Соответственно, возможна реальная оценка размера заимствований уже при составлении бюджета на очередной финансовый год. По нашему мнению, именно данный метод предпочтительнее для мобилизации местными

властями, ввиду возможности привлечения финансовых ресурсов по более низкой цене, чем кредиты коммерческих банков, на более длительный срок привлечения, возможность изменения условий эмиссии в части выплаты доходов по ценным бумагам, выпускаемым органами власти регионального уровня по причине изменения финансовой ситуации на финансовом рынке, более широкий круг кредиторов, возможность реструктуризации по срокам и доходам местных ценных бумаг, возможность использования средств от размещения ценных бумаг на финансирование проектов инвестиционного характера.

Исследования существующих и принятых в последнее время общих положений формирования доходов местных бюджетов, можно констатировать, что основными условиями, определяющими необходимость некоторого изменения модели формирования доходов местного бюджета стали переход на рыночные основы хозяйствования и изменение целей и принципов бюджетного регулирования.

Одним из противоречивых моментов Закона «О бюджетной системе» является функционирование принципа самостоятельности бюджетов всех уровней в условиях ограничений, налагаемых на бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты. Так, для бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов всех уровней не допускается:

- дефицит бюджета;
- создание фондов за счет источников, не предусмотренных законодательством;
- осуществление заимствований, за исключением получения ссуд из вышестоящих бюджетов;
- осуществление расходов своих бюджетов сверх утвержденных бюджетных ассигнований, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом;
- выдача финансовых гарантии и поручительств за счет средств бюджета в пользу других лиц;
- выдача бюджетных ссуд юридическим и физическим лицам.

Перечисленные выше ограничения, наряду с отсутствием полномочий по определению параметров местных налогов (ставки, база, льготы), вряд ли являются подтверждением самостоятельности местных бюджетов.

Еще одним неопределенным местом Закона являются заниженные требования к контролю за Государственным бюджетом: предусматривается лишь методика осуществления контроля Министерством финансов за деятельностью получателей бюджетных средств. В то же время, в законе упущен из виду такой важный инструмент контроля как независимый аудит.

В вопросах формирования доходов местных бюджетов, по нашему мнению, определенный прогресс внесет внедряемая практика утверждения базовых нормативов бюджетного финансирования. Приказом Министерства финансов Республики Узбекистан от 18 января 2001 года №15 «Об

утверждении Положения об установлении ежегодных базовых нормативов бюджетного финансирования по организациям социальной сферы» утверждены:

-положение об установлении ежегодных базовых нормативов бюджетного финансирования по организациям социальной сферы;

-временные базовые нормативы бюджетного финансирования по организациям социальной сферы.

Признано целесообразным расширить источники финансирования бюджетных организаций, имеющих статус юридического лица, за счет получения дополнительных доходов от: производства и реализации товаров (работ, услуг) по профилю деятельности, представления бюджетными организациями в аренду сторонним организациям временно неиспользуемых помещений и другого государственного имущества, спонсорской (безвозмездной) помощи бюджетным организациям, оказываемой юридическими и физическими лицами.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 декабря 2001 года № 490 «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах Государственного бюджета Республики Узбекистан на 2002 год» утвержден норматив распределения арендной платы, уплачиваемой арендаторами, за переданные в аренду нежилые помещения, являющиеся государственной собственностью: в местный бюджет 50 % от арендной платы, а остальные 50% остаются на счету балансодержателя.

Данные решения являются ярким примером представления самостоятельности местным властям в увеличении доходной части местного бюджета, так как в настоящее время связи с структурными преобразованиями в экономике существует огромные возможности представления в аренду временно пустующих помещений, принадлежащих государству.

Во второй главе показан анализ существующего порядка формирования доходов местного бюджета и общие характеристики бюджетной политики.

Анализ подходов путей бюджетного регулирования в новых условиях определило основные цели: повышение самостоятельности местных властей, выравнивание и развития социально - экономического уровня регионов. В основе разработки бюджетной стратегии должен лежать программно-целевой метод планирования и распределения ресурсов, который предполагает выбор конечной цели и определение задач, обеспечивающих ее достижение.

Политика формирования доходов местного бюджета должна обеспечивать их предсказуемость и преемственность механизмов формирования доходной части при изменении экономической ситуации.

Структура распределения доходов по бюджетам разного уровня Республики Узбекистан за последние три года представлены в приводимой ниже таблице 1 и диаграмме.

Таблица 1.

Структура доходов по бюджетам разного уровня

Виды бюджетов	1999 г.	2000 г.	2001 г.
	в %	в %	в %
Государственный бюджет:	100,0	100,0	100
- республиканский	44,0	51,0	53,0
- местные	56,0	49,0	47,0

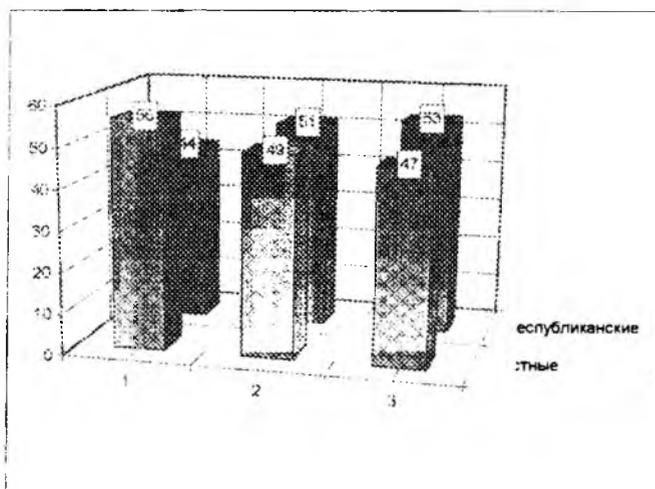


Диаграмма 1. Структуры распределения доходов.

Как видно из диаграммы, структура распределения доходов по бюджетам разного уровня Республики Узбекистан за последние три года изменилось значительно. Но эти изменения не имеют постоянного направления. Например, доля местного бюджета в структуре Государственного бюджета хоть и снижается, но это снижение имеет характер непостоянства, что подтверждает отсутствие долгосрочного подхода в политике формирования доходов местных бюджетов.

Структура государственных доходов и методы их обеспечения в Республике Узбекистан в период с 1992 по 2001 гг. претерпели значительные изменения, которые, несомненно, являются прямым результатом процесса перехода к рынку.

Фундамент новой налоговой системы был заложен в результате реформы 1992 г. Смысл этих преобразований сводился к замене ряда действовавших налогов (характерных для административно-командной системы и

фиксированных цен), созданию равных условий деятельности для всех видов предприятий независимо от форм собственности, превращению налогов в стимул производственной деятельности (особенно в отраслях, создающих товары народного потребления, товаров детского ассортимента, в малых и средних предприятиях, в предприятиях с прямыми иностранными инвестициями).

Для проведения сравнительного анализа влияния принятых мер рассмотрим данные по доходам местных бюджетов Республики Узбекистан за 1996, 1999 и 2001 годы.

Таблица 2.
Доходы местных бюджетов Республики Узбекистан

№ п/п	Наименование	1996 год (в млн сум)	в %	1999 год (в млн сум)	в %	2001 год (в млн сум)	В %
1	НДС	15690,3	19,5	57325,3	18,1	192249,9	20,5
2	Налог на доходы (прибыль)	28839,2	35,9	48827,7	15,4	132229,8	14,1
3	Подходный налог с населения	15123,6	18,8	56334,7	17,8	154757,1	16,5
4	Налог на доходы от предпринимательской деятельности	829,6	1,0	7495,2	2,4	23445,2	2,5
5	Налог на имущество юридических лиц	2816,0	3,5	15491,6	4,9	51579,3	5,5
6	Акцизный налог	4647,5	5,8	57548,6	18,2	186622,2	19,9
7	Земельный налог	5657,3	7,0	25647,2	8,1	82526,4	8,8
8	Прочие (Гос. пошлина, плата за воду и др сборы)	6791,0	8,4	48342,7	15,2	114381,2	12,2
	Всего	80394,5	100,0	317013,0	100,0	937791,0	100

Как видно из таблицы, доля некоторых налогов в доходах местных бюджетов возрастала: налог на имущество, акцизный налог, налог на землю и неналоговые сборы. В то же время доля общегосударственных налогов как, НДС, налог на прибыль (доходы) юридических лиц - уменьшалась.

Рыночные преобразования в экономике приводят к эволюционному реформированию налоговой системы, то есть внесению в налогообложение определенных коррективов, соответствующих происходящим в экономике процессам. Исходя из задачи укрепления доходной части государственного бюджета, снижения его дефицита в налоговую систему внесены существенные коррективы. В частности, введен ряд новых налогов - ресурсные платежи, плата за воду, увеличены ставки налогов на доходы предприятий и продукцию, вывозимую за пределы республики, изменен

механизм расчета НДС, расширен перечень подакцизных товаров. Наряду с этим приняты меры, направленные на решение задачи структурной перестройки экономики, концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития экономики. Это расширение льгот по налогу на доходы, снижение ставки по налогу на добавленную стоимость.

Произошедшая консолидация средств госбюджета и внебюджетных фондов в единый консолидированный бюджет способствовала усилению финансового контроля за их распределением.

Централизация доходов на республиканском уровне осуществлялась исключительно в целях реализации общегосударственных экономических и социальных программ, для обеспечения устойчивости государственных финансов и денежной системы, а также **перераспределения финансовых ресурсов в целях выравнивания развития регионов.**

Характеризуя в целом бюджетно-налоговую политику можно сказать, что, произошли существенные позитивные сдвиги в структуре доходов госбюджета, позволившие приостановить темпы инфляции, способствующие улучшению инвестиционного климата, наметились тенденции усиления стимулирующего воздействия.

Наряду с распределением общегосударственных налогов финансовая помощь является одним из инструментов межбюджетного регулирования. Известно, что любые межбюджетные распределения доходов и расходов могут приводить к возникновению как вертикального, так и горизонтального бюджетного дисбаланса.

В Узбекистане в областях с низким экономическим потенциалом общегосударственных и местных налогов недостаточно для формирования доходной части местных бюджетов. Эти области получают дотации.

Стандартной практикой является выделение дотации на покрытие разницы между оценкой налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на планируемый год и их расходами, т.е. на покрытие или снижение дефицита местных бюджетов. Для каждого региона размер дотации определяется в процессе согласования между местными органами власти и Министерством финансов. Эти согласования отнимают у обеих сторон много времени и побуждают местные органы власти занижать свои доходы и завышать “защищаемые” расходы. Кроме того, такой подход не достаточно обеспечивает учет региональных различий.

Действующая практика выделения дотаций не создает заинтересованности областей доноров в максимальном росте своего налогового потенциала, и не стимулирует их получателей в увеличении собственных доходов и сборов, что, в какой то мере, подтверждается сохранением количества дотационных регионов (см. табл.3).

Степень фактического финансирования областей.

Регионы	Доля дотаций в общем объеме расходов местных бюджетов, в %				
	1997г.	1998 г.	1999г.	2000 г	2001 г.
Каракалпакстан	59	55	35,9	41,9	49,2
Андижанская	27	19	14,4	29,4	27,1
Бухарская	-	-	-	-	-
Джизакская	44	47	29,4	48,7	48,7
Кашкадарьинская	-	-	-	-	-
Навойская	-	-	-	-	-
Наманганская	28	37	17,4	42,3	40,7
Самаркандская	28	22	22,6	23,7	29,8
Сурхандарьинская	26	33	11,2	39,9	46,9
Сырдарьинская	13	30	16,6	23,9	20,5
Ташкентская	-	-	-	-	-
Ферганская	-	-	-	-	-
Хорезмская	0,6	9,0	-	19,7	21,5
г. Ташкент	-	-	-	-	-
В целом по республике	12,4	16,5	8,1	17,1	17,5

Несмотря на все сложности распределения и перераспределения средств между бюджетами, многие государства СНГ начинают отходить от стандартной практики распределения финансовой помощи и уже добились некоторых успехов в распределении на основе единой методики (формулы), учитывающей налоговый потенциал и оценку расходных потребностей.

Очевидно внедрение системы финансовой помощи, рассчитываемой на основе формулы, учитывающей количественные показатели бюджетного потенциала и минимально необходимые расходы, более эффективно. Однако разработка этих показателей и на их основе формулы, всегда трудная задача.

В связи с этим необходимо отметить, что на первом этапе должна использоваться наиболее простая и понятная методика расчетов.

При расчете доходов местных бюджетов исходя из практики последних лет, недостающая часть средств в мировой практике регулируется методом выделения дотации и/или субвенции. Дотация выделяется для покрытия недостающей части средств, а субвенция относится к целевой помощи. В случае выделения субвенций местные бюджеты играют роль транзитного счета, поскольку решения относительно размера субвенций и конкретных получателей средств по ним предписываются законами вышестоящего уровня (например, на выплату детских пособий, финансирование региональных целевых программ).

Обобщая сложившуюся систему межбюджетных отношений в республике можно сделать следующие выводы:

первый блок межбюджетных отношений: распределение доходов и расходов между бюджетами имеет законодательную основу. Однако устаревшая нормативная база обоснования и расчета расходов бюджетов на всех уровнях приводит к недофинансированию расходов местных бюджетов, допускает неэффективные расходы бюджета и задолженность бюджета перед бюджетными организациями;

второй блок: межбюджетное регулирование обеспечивает формирование основной части доходов местных бюджетов (79,32%). Однако инструменты межбюджетного регулирования не стабильны, отсутствует единая методология и критерии определения размеров и распределения финансовой помощи различным регионам.

В третьей главе исследования даны предложения по совершенствованию формирования системы доходов местного бюджета.

При определении приоритетных направлений совершенствования формирования доходной части местных бюджетов для устойчивого развития региона, можно выделить следующие пути.

Первое направление и самое важное – это развитие базы собственных доходов местных бюджетов, как основы финансовой самостоятельности региона и экономического развития. При этом целесообразно соблюдение меры нарастания налоговой нагрузки при определении последовательности привлечения источников доходной базы местных налогов. Оптимальной представляется следующая очередность в формировании состава доходов: платежи за услуги, платежи за природопользование, налоги на имущество, налоги на доходы юридических лиц и налоги на доходы физических лиц.

В развитии собственных доходов должно отдаваться приоритет за налогом на имущество и платежами за пользование природными ресурсами.

Это способствует закреплению прямой зависимости между приростом бюджетного потенциала региона и действительным увеличением его материального благосостояния, создает гарантию определенного уровня стабильности бюджетных поступлений. Здесь актуальным становится постепенный переход на рыночную оценку имущества юридических и физических лиц, а также местных органов власти. Это позволит повысить уровень имущественных платежей, придать мобильность структуре доходных поступлений относительно изменения реальной стоимости основных и оборотных фондов, создать реальное представление имущественному обеспечению региона.

Второе направление является методологическим обоснованием установления размеров регулирующих факторов в формировании доходов местного бюджета - использование единых, стабильных на протяжении определенного периода времени нормативов отчислений регулирующих налогов, т.е. развитие системы межбюджетной поддержки регионов Республики Узбекистан. Данное направление дает представление о развитости региона и является наиболее приемлемым и эффективным с точки зрения стабильности формирования доходов местных бюджетов и усиления заинтересованности местных органов власти в сборе налогов, расширении налогооблагаемой базы, сокращении бюджетных недоимок.

После установления нормативов отчислений, как инструмента межбюджетного регулирования, следующим основными инструментами для оказания помощи регионам, как было сказано, является дотации, субвенции, трансферты и взаиморасчеты.

Третье направление - предоставление местным бюджетам прав заимствования средств на внутреннем и внешнем рынках является традиционным методом мобилизации доходов местных бюджетов в развитых странах мира. Необходимость использования заимствования местных властей обосновывается прежде всего:

- экономического стимулирования в регионе, сокращение оттока финансовых средств из региона и консолидация свободных ресурсов юридических и физических лиц на финансирование приоритетных проектов;

- активизации фондового рынка на местах;

- мобильной реакции местных органов управления на расширение экономических и социальных функций, организация быстрого и эффективного доступа к финансовым ресурсам, сглаживания неравномерности поступления налоговых платежей.

Естественно, этот путь требует развития финансового рынка, разработки и внедрения четких принципов и механизма правового регулирования, усиления бюджетной отчетности и контроля. Поэтому установленное ограничение в Законе Республик Узбекистан «О бюджетной системе» в осуществлении заимствований, при переходной экономике является вынужденной, но необходимой мерой. В то же время у местных органов

власти есть возможность получения ссуды из вышестоящих бюджетов. В теоретическом плане эмиссионная деятельность (выпуск ценных бумаг региона и др.) является фактором самостоятельности властных структур. Уровень и качество участия органов местной власти в управлении государственными долговыми обязательствами выступит своеобразным показателем степени совершенствования государственного управления на местах.

В заключении обобщены итоги исследования, приведены выводы и рекомендации:

1. Развитие базы собственных доходов местных бюджетов исходя из критерия самостоятельности и ответственности местных органов власти.

2. Совершенствование практики регулирования межбюджетных отношений путем установления долгосрочных нормативов отчислений от общегосударственных налогов с учетом экономического потенциала региона.

3. Предоставление местным бюджетам прав заимствования исходя из целесообразности применения и определения их форм.

4. Определение обеспеченности бюджетными средствами с целью выравнивания уровня социально-экономического развития регионов.

Основные положения диссертации **опубликованы в** следующих работах:

1. Работать сообща. (Принципы формирования местных бюджетов и их взаимодействие с республиканским). // Экономический вестник Узбекистана, №8, 2000. стр.6-8.

2. Хозирги пайтада минтакавий бюджетлар даромадини шакллантириш. // Бозор, пул ва кредит, №10, 2000. 32 – бет.

3. Принципы формирования доходов местных бюджетов и их взаимодействие с республиканским бюджетом. Экономическая наука на рубеже XXI века. Сборник научных статей молодых аспирантов, ученых Российской Федерации и зарубежья. Издание МГУ. Под редакцией А.В.Коровина. Москва, 2000 г.

4. Кредиты международных финансовых институтов - на развитие малого и среднего предпринимательства в Узбекистане. Материалы Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы либерализации банковской системы Узбекистана и мировой опыт», 25 май 2000 год. Банковско-финансовая Академия, стр.108-109.

5. Валютная политика Республики Узбекистан. // Экономика и статистика, №4. 1998, стр. 63-64.

6. Ассоциация банков Узбекистана - участник банковских реформ. // Рынок, деньги и кредит. № 3-4, 2001. стр. 22-25.

«Маҳаллий бюджет даромадларини шакллантириш муаммолари»
мавзусидаги диссертациянинг қисқача мазмуни

Ўзбекистон Республикаси танлаган ислохат йўли ижтимоий йўналтирилган бозор иқтисодиётини шакллантиришга қаратилган. Ижтимоий йўналтирилган бозор иқтисодиёти бозор механизмнинг самарали бўлишини, кучли ижтимоий кафолатни назарда тутади, аҳоли турмушининг юқори даражада бўлишини ва халқ фаровонлигини таъминлайди. Бунда маҳаллий бюджет даромадларини шакллантириш ва ундан самарали фойдаланиш ижтимоий ҳаётда муҳим аҳамиятга эга.

Диссертацион тадқиқотнинг мақсади маҳаллий бюджет даромадларини шакллантириш дастурини такомиллаштириш йўллари ишлаб чиқиш ва унинг даромадлар базасини кенгайтириш тавсияларини асослаб беришдан иборат.

Диссертация ишида республикамиз айрим вилоятларининг ва хорижий мамлакатларнинг шу соҳадаги тажрибалари ўрганилиб, бу тажрибаларни маҳаллий бюджет даромадларини шакллантиришда қўллаш имкониятлари таҳлил қилинган.

Илмий изланишнинг умумий мақсадига кўра диссертациясида асосан қуйдаги вазифалар амалга оширилган:

– Ўзбекистон Республикасида режали иқтисодиётдан бозор мунособатларига ўтиш шароитида молиявий, бюджет – солиқ сиёсатини ўзига хос ҳусусиятларини ўрганиш;

– маҳаллий бюджет даромадларини шакллантиришнинг амалдаги ҳолатини таҳлил қилиш;

– маҳаллий бюджет даромадларини шакллантириш юзасидан таклифлар ва тавсияномалар ишлаб чиқиш.

Илмий ишнинг илмий янгилиги энг аввало иқтисодий ўтиш даврида маҳаллий бюджет даромадларини шакллантиришнинг асосий принциплари ишлаб чиқилган, минтақаларнинг ижтимоий – иқтисодий ҳар – ҳил ривожланиш сабаблари ўрганилган ва маҳаллий бюджет даромадларини шакллантиришнинг йўналишлари тавсия қилинганлигидан иборат.

Иш таркибий жихатдан кириш қисми, уч боб ва хулосани ўз ичига олади.

Диссертациянинг амалий аҳамияти унинг асосий хулоса ва тавсияномаларидан маҳаллий бюджет даромадларини шакллантиришда мавжуд бўлган муаммоларини хал қилиш ва фойдаланиш билан белгиланади.

Joubayev Saparbay

“Problems of Revenue Generation in Local Budgets”.

Republic of Uzbekistan chose reforming towards socially oriented market economy. Socially oriented market economy provides efficiency of market mechanisms, strong social safety net, high standards of living and well-being of people. Generation of Revenue in the local budgets and their effective use play on important role here.

The objective of the dissertation research of development of the directions towards improvement of program for Revenue Generation in local Budgets and recommendations on expanding the revenue base.

The experience of number of viloyats (regions) and foreign countries in the field of Revenue Generation was studied, and opportunities of application of this experience in the Revenue Generation of local budgets was analysed.

According to the general objective of this scientific research, the following tasks were completed in the dissertation:

- study of the specific properties of the local budget and fiscal policy under terms of transition from planned to market economy;
- analyses of the present state of Revenue Generation in local budgets;
- development of proposals and recommendations on Revenue Generation in local Budgets.

The scientific novelty of the Research includes development of the main principles of Revenue Generation in local budgets during economic transition, study of differences in social economic development of the regions, and recommendations on directions of Revenue Generation of local budgets.

The research includes introduction, three chapters and conclusion.

The practical significance of the research is defined with applicably of its main conclusions and recommendations to the solution of the problems of Revenue Generation in Local Budgets.

Подписано к печати 5.08.2002 г. Формат бумаги 60x84 1/16.

Объём 1 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 644.

Отпечатано в типографии ТашГТУ. г. Ташкент, ул. Талабалар, 54.

