Хазраткулова Л.Н.,
Ташкентский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова

Межбюджетные отношения как инструмент сглаживания региональной асимметрии

В 2015 г. главами государств и правительств более 192 стран мира было принято решение утвердить глобальные Цели в области устойчивого развития, являющиеся всеобщим призывом к действиям по искоренению нищеты, защите планеты, а также по обеспечению мира и процветания для всех людей. Цели включают множество задач, которые должны быть достигнуты к 2030 году и которые будут измеряться с помощью более 200 показателей.

В соответствии с глобальными ЦУР в октябре 2018 г. Правительство Республики Узбекистан приняло Постановление, определяющее национальные цели и задачи. Среди важнейших целей в области устойчивого развития Узбекистана на период до 2030 г. определено сокращение неравенства во всех его проявлениях внутри страны, для чего правительством республики было решено «принять соответствующую политику, особенно бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенно добиваться обеспечения большего равенства» [1].

Одним из главных факторов, препятствующих устойчивому развитию экономики Узбекистана, на сегодняшний день является межрегиональная и внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация. В целях смягчения наблюдаемых диспропорций в развитии регионов правительством Узбекистана за последние годы принято ряд нормативно-правовых актов, в числе которых Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по расширению полномочий органов государственной власти на местах в формировании местных бюджетов», в котором в качестве основной задачи бюджетной политики страны было определено «обеспечение устойчивого финансирования комплексного развития территорий с целью повышения реальных доходов, уровня и качества жизни населения, усиления самостоятельности органов государственной власти на местах в управлении средствами местных бюджетов путем коренного реформирования межбюджетных отношений [2], подчеркнув тем самым тот факт, что система межбюджетных отношений по своей сути призвана снизить уровень дифференциации, обеспечив равный доступ всех граждан к гарантированным Конституцией качественным государственным услугам.

Неравномерность в развитии административно-территориальных образований Узбекистана подразумевает осуществление эффективной региональной политики, направленной на стабилизацию экономического, социального и политического развития государства. На уровень обеспеченности в регионах оказывают влияние, прежде всего, следующие факторы: уровень ВРП на душу населения, инвестиции в основной капитал, бюджетная обеспеченность населения, доля сельского хозяйства и промышленности в ВРП, доходы населения и др.

К наиболее обеспеченным регионам Узбекистана по показателю ВРП на душу населения можно отнести: Навоийскую область (в 2019 г. - 37,1 млн. сум.), г. Ташкент (в 2019 г. - 29,3 млн. сум.), и Ташкентскую (17,1 млн. сум.) область. К наименее обеспеченным относятся Наманганская (в 2019 г. - 8,3 млн. сум.) и Сурхандарьинская (8,6 млн. сум.) области. По среднегодовым темпам прироста ВРП на душу населения в 2019 г. по сравнению с 2018 г. наиболее динамичные изменения произошли в г. Ташкенте (8,1%), Хорезмской (5,9%), Наманганской (4,9%) областях, Республике Каракалпакстан (5,2%), где результаты достигнуты в основном за счет ускоренного индустриального роста в отрасли промышленности и сфере услуг.

Несмотря на то, что финансовые возможности регионов зависят, в первую очередь, не от финансово-бюджетной политики, а от того, как развивается их экономическая и социальная сфера, какова структура хозяйства, как активно они участвуют в территориальном разделении труда, фискальное распределение имеет важное значение. Диспропорции бюджетной обеспеченности территорий могут привести к дифференциации темпов социально-экономического развития территорий, качества жизни, уровня безработицы, темпов прироста (убыли) и общего поведения населения.

Анализ среднедушевой бюджетной обеспеченности доходами в регионах Узбекистана до выравнивания в 2019 г. показал, что эта величина в среднем по республике составляет 973 тыс. сум. Отличие от среднего в сторону увеличения наблюдается в 7 регионах, причем максимально (в 1,6 раз) - в Навоийской области.

Бюджетная обеспеченность административно-территориальных образований Узбекистана после фискального выравнивания (с учетом межбюджетных трансфертов) в 2019 г. в среднем по республике составила 1,2 млн. сум. Отличие от среднего в сторону увеличения наблюдается в 5 регионах, причем максимально (в 1,2 раза) - в Сырдарьинской области. Отличие от среднего в сторону уменьшения наблюдается в 9 регионах. Наименьшее значение среднедушевой бюджетной обеспеченности после выравнивания составляет 1,1 млн. сум. или на 8% ниже среднего значения.

Таблица 3.11.1.

Показатели внутрирегиональной дифференциации обеспеченности населения Республики Узбекистан, 2019 г. [3], [4]

Показатели	Бюджетная обеспеченность				ВРП на душу населения		Среднедушевые денежные доходы		Доходы от трансфертов в общем объеме совокупного дохода населения	
	до выравнивания		после выравнивания							
	Рег.	%	Рег.	%	Рег.	%	Рег.	%	Рег.	%

Доля ниже среднего по республике	7	50,0	9	64	11	79	9	64	8	57
Доля выше среднего по республике	7	50,0	5	36	3	21	5	36	6	43

Данные рис. 3.11.1. свидетельствуют о том, что после выравнивания (с учетом межбюджетных трансфертов) обеспеченность административно-территориальных образований Узбекистана значительно однороднее, чем до выравнивания. Таким образом, система межбюджетных отношений является важным инструментом сглаживания диспропорций в социально-экономическом развитии территорий.

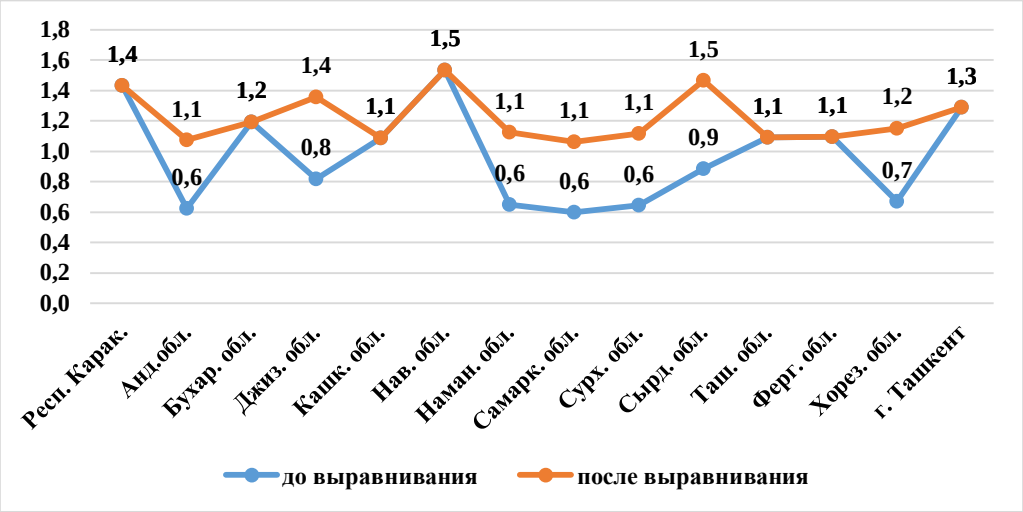

Рис. 3.11.1. Бюджетная обеспеченность регионов Узбекистана до и после фискального выравнивания, 2019 г. , млн. сум./ чел. [3]

Анализ распределения доходов государственного бюджета в 2019 году в территориальном разрезе показал, что наибольшая доля совокупных доходов бюджета Республики Узбекистан приходилась на г. Ташкент (10-15%), Ферганскую (в среднем более 11%) и Ташкентскую (около 10%) области, наименьшая - на Сырдарьинскую (2-3%) и Джизакскую (2-4%) области.

По показателям бюджетной результативности и бюджетной обеспеченности в 2019 г. в тройку лидеров по абсолютному значению среднедушевых доходов и расходов входили Навоийская область (1,5 млн. сум./чел.), Республика Каракалпакстан (1,4 млн. сум./чел.) и г. Ташкент (1,3 млн. сум./чел.). На последнем месте Самаркандская область (всего лишь 600 тыс. сум./чел.). Показатели бюджетной обеспеченности в целом по республике представлены на рисунке 3.11.2.

Рис. 3.11.2. Бюджетная результативность и бюджетная обеспеченность в Республике Узбекистан в 2013-2019 гг., млн. сум./чел. [3]

Коэффициенты бюджетной результативности и бюджетной обеспеченности населения в какой-то степени взаимосвязаны, так как они оба зависят от численности населения. Первый показывает, что в 2019 г. на каждого проживающего в Республике Узбекистан приходилось 3,086 млн. сум. государственных доходов, в то время как на каждого человека в том же году было предоставлено товаров и услуг из бюджета на сумму 3,221 млн. сум., то есть каждый человек в среднем «отдал» в бюджет на 100 тыс. сум. меньше, чем получил. В 2013-2018 гг. складывалась обратная ситуация. Каждый человек получал в среднем на 10 тыс. меньше, чем «отдавал» в бюджет.

В рамках исследования асимметрии развития регионов целесообразно проведение анализа важнейших показателей достигнутого уровня социально-экономического развития административно-территориальных образований республики (ВРП на душу населения, доходы и расходы местного бюджета на душу населения, удельный вес межбюджетных трансфертов в общей сумме доходов местного бюджета, инвестиции в основной капитал, среднедушевые совокупные доходы населения и др.).

Таблица 3.11.2.

Показатели дифференциации регионов Узбекистана, 2013-2019 гг. [3], [4]

Экономические, финансовые и социальные показатели	Период	Показатели размаха и интенсивности вариации		
		Коэффициент осцилляции	Коэффициент вариации	Коэффициент асимметрии
ВРП на д/н	**2013**	1,41	0,41	1,5
	2019	2,02	0,60	2,1

Доходы местных бюджетов на д/н	**2013**	1,23	0,41	0,8
	2019	0,96	0,32	0,4
Расходы местных бюджетов на д/н	**2013**	0,39	0,13	0,7
	2019	0,61	0,16	0,0
Инвестиции в основной капитал на д/н	**2013**	1,46	0,49	0,7
	2019	2,42	0,75	1,8
Удельный вес межбюджетных трансфертов в общей сумме доходов местного бюджета	**2013**	2,77	0,93	0,1
	2019	2,17	1,04	0,0
Уровень зарегистрированной безработицы	**2013**	0,41	0,15	-0,9
	2019	0,19	0,05	-1,9

Наибольшая вариация наблюдается по удельному весу межбюджетных трансфертов в общей сумме доходов местного бюджета и к тому же за последние годы она имела тенденцию роста. Кроме того, налицо увеличение дифференциации по показателям объемов инвестиций в основной капитал и ВРП на душу населения. Таким образом, наиболее разнородными являются показатели объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых местным бюджетам, и инвестиций в основной капитал на душу населения.

Коэффициент осцилляции также свидетельствует о неоднородности системы распределения межбюджетных трансфертов от вышестоящего бюджета нижестоящим. Наиболее асимметрично распределены показатели ВРП на душу населения, а также инвестиции в основной капитал. Это утверждение подтверждается тем, что наибольшее количество регионов Узбекистана (восемь из 14) принадлежит группе с наименьшей долей инвестиций в основной капитал на душу населения в общем объеме инвестиций, четыре региона попадают в группу с низкой долей и всего лишь два административно-территориальных образования (г. Ташкент и Навоийская область) относятся к группе с максимальной долей инвестиций в основной капитал.

На основе индекса относительного положения можно охарактеризовать положение отдельных регионов, например, по уровню ВРП на душу населения:

Таблица 3.11.3.

Индексы относительного положения регионов Узбекистана по уровню ВРП на душу населения, 2013-2019 гг. [4]

№	Регион	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.

1.	Республика Каракалпакстан	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,04	0,04
2.	Андижанская область	0,12	0,10	0,08	0,03	0,09	0,14	0,08
3.	Бухарская область	0,31	0,29	0,26	0,22	0,31	0,29	0,20
4.	Джизакская область	0,08	0,07	0,06	0,02	0,14	0,14	0,10
5.	Кашкадарьинская область	0,27	0,22	0,20	0,13	0,16	0,14	0,10
6.	Навоийская область	1,00	0,93	0,83	0,72	0,85	1,00	1,00
7.	Наманганская область	0,02	0,02	0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00
8.	Самаркандская область	0,09	0,08	0,07	0,06	0,14	0,10	0,05
9.	Сурхандарьинская область	0,08	0,07	0,05	0,00	0,01	0,00	0,01
10.	Сырдарьинская область	0,25	0,22	0,21	0,19	0,22	0,21	0,14
11.	Ташкентская область	0,48	0,45	0,41	0,31	0,39	0,42	0,31
12.	Ферганская область	0,11	0,11	0,09	0,04	0,01	0,02	0,02
13.	Хорезмская область	0,09	0,09	0,09	0,04	0,09	0,11	0,07
14.	г. Ташкент	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,93	0,73

Расчеты показали, что лучшим относительным положением характеризуются г. Ташкент, Навоийская и Ташкентская области. Минимальное значение индекса относительного положения характерно для Наманганской области. Если рассматривать изменение индексов относительного положения в динамике, можно отметить, что за период 2013-2019 гг. незначительно улучшилось относительное положение Республики Каракалпакстан. По всем остальным административно-территориальным образованиям наблюдается ухудшение относительного положения. А это, в свою очередь, означает, что отрыв в уровне ВРП на душу населения в этих регионах от территориальных образований Узбекистана, имеющих самый низкий в стране среднедушевой ВРП, увеличивается.

Оценка финансовой обеспеченности регионов Узбекистана с использованием математико-статистических и экспертных методов на основе расчета и ранжирования ряда социально-экономических показателей позволила составить рейтинг административно-территориальных образований Узбекистана по уровню финансовой обеспеченности:

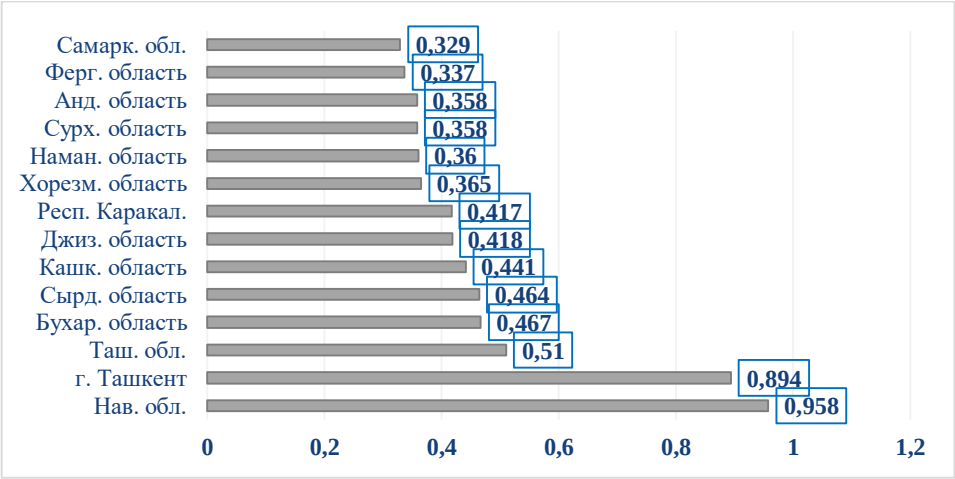

Рис. 3.11.3. Рейтинг административно-территориальных образований Узбекистана по уровню финансовой обеспеченности, 2019 г. [3], [4]

В соответствии с проведенным анализом всего лишь два региона - Навоийская область и г. Ташкент - имеют высокий уровень финансовой обеспеченности, а остальные - средний и низкий. При этом прослеживается значительный (трехкратный) разрыв между наиболее и наименее обеспеченным регионами.

Исследование показало, что размах асимметрии между регионами после перечисления средств из государственного бюджета сокращается почти в 2 раза. Рассеивание административно-территориальных единиц Узбекистана по доходам после получения средств фискального выравнивания снижается, что можно объяснить тем, что эти средства направлялись только для выравнивания обеспеченности бюджетов с низкими доходами до среднего уровня.

Показатель вариации располагаемых доходов ниже показателя, рассчитанного по доходам полученным, что свидетельствует о том, что после получения местными бюджетами трансфертов неоднородность развития регионов снижается.

Оценка зависимости средств, поступающих в бюджеты регионов в качестве безвозмездной помощи, от полученных (налоговых и неналоговых) доходов, проведенная посредством корреляционно-регрессионного анализа, показала наличие достаточно тесной статистически значимой отрицательной взаимосвязи. Это свидетельствует о том, что трансфертная политика в Узбекистане направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов регионов, то есть безвозмездные отчисления направлялись в регионы с меньшими значениями полученных доходов и проводимая трансфертная политика эффективна.

В качестве выводов, а также предложений по результатам проведенного исследования следует выделить:

1. Подавляющее большинство регионов Узбекистана имеет низкий или средний уровень финансовой обеспеченности. Повысить финансовую обеспеченность региона можно с помощью повышения устойчивости его

доходной базы, путем повышения прозрачности бюджетного процесса, а также активизации налоговых и неналоговых поступлений, формирующих собственную доходную базу региона.

2. Оценка межрегиональной дифференциации Республики Узбекистан на основе показателей социального, экономического и финансового развития административно-территориальных образований позволяет сделать вывод о том, что существующий механизм распределения финансовой помощи снижает дифференциацию городов и районов области. Однако, следует отметить растущий разрыв регионов по некоторым социальным и экономическим показателям, особенно по среднедушевым объемам инвестиций в основной капитал, а также по относительному положению по уровню ВРП на душу населения.

3. В целях снижения диспропорций в развитии регионов Узбекистана имеет важное значение снижение концентрации инвестиций в основной капитал в территориальном разрезе, для чего необходимо проведение серьезных исследований, направленных на экономическое обоснование и выбор привлекательных для инвесторов регионов Узбекистана с учетом их отраслевых особенностей.

4. Рассеивание административно-территориальных единиц Узбекистана по бюджетным доходам после получения средств фискального выравнивания снижается. Это в определенной мере подтверждает значимость и эффективность проводимой в Республике Узбекистан трансфертной политики и существующей системы межбюджетных отношений.

Таким образом, фискальная политика, одним из важных направлений которой должно выступать формирование эффективной системы межбюджетных отношений, служит целям формирования на территории государства единого экономического пространства, сглаживания диспропорций и асимметрии социально-экономического развития регионов.

Список использованной литературы

1. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан №841 от 20.10.2018 «О мерах по реализации национальных целей и задач в области устойчивого развития на период до 2030 года». http://www.lex.uz/.

2. Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5075 от 07.06.2017 г. «О мерах по расширению полномочий органов государственной власти на местах в формировании местных бюджетов». http://www.lex.uz/.

3. Данные официальных сайтов Министерства финансов Республики Узбекистан: https://www.mf.uz

4. Данные Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике https://stat.uz/.