

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

А. Абдугафаров,

Ташкентский Университет информационных технологий,
Узбекистан, г. Ташкент

Л.Ш. Бабаджанова,

Ташкентский финансовый институт, Узбекистан, г. Ташкент

Ключевые слова: среднесрочное бюджетное планирование, прогноз налоговых доходов, налоговый потенциал, оценка налогового потенциала.

В Узбекистане в 2002 году в соответствии с Постановлением Правительства [1] была начата работа по подготовке и реализуется на современном этапе в соответствии с планом мероприятий стратегии Реформа управления государственными финансами [2]. Первый этап Реформы завершается и в настоящее время подготовлен проект следующего этапа, реализация которого предусмотрена до 2025 года [3].

Цель Реформы – усовершенствование контроля над системой управления государственными финансами (это важное условие при распределении ресурсов на основе программ и приоритетов в соответствии политикой Правительства Узбекистана для эффективного оказания услуг и поддержания фискальной дисциплины). При ее реализации предусматривается модернизация ключевых процессов в системе управления госфинансами путём создания полнофункциональной централизованной системы Казначейства; введения современной, полноохватной и единой системы ведения бухгалтерского учета для всех институциональных единиц бюджетной системы бюджетной и финансовой отчетности, включая новую бюджетную классификацию и план счетов; внедрения среднесрочной бюджетной стратегии и программного бюджетирования.

На данный момент реализации Реформы создано и функционирует Казначейство (ЕКС Министерства финансов обрабатывает транзакции практически всего сектора государственного управления), разработаны два плана счетов (для отражения операций по исполнению доходов и расходов Государственного бюджета, государственных целевых фондов и для бюджетных организаций), с 2011 года введена новая бюджетная классификация.

Внедрение среднесрочной бюджетной стратегии было приостановлено по причине сложности разработки устойчивого прогноза доходов на среднесрочную перспективу в условиях глобального финансового кризиса, начавшегося в 2008 году. Вместе с тем, начата работа по внедрению элементов программного бюджетирования при планировании бюджета, так с 2012 года распорядители бюджетных средств составляют наряду с бюджетной заявкой

Программу развития на три года. В данной работе внимание будет акцентировано на прогнозе доходов местных бюджетов.

В условиях среднесрочного бюджетного планирования (СБП) расходные обязательства (устанавливаются, в большей части, на основе программ, включая решения по увеличению заработной платы бюджетным работникам, социальных пособий и выплат) зависят от решений, принимаемых в ходе формирования, а также исполнения бюджета в текущем финансовом году с учетом имеющихся ресурсных ограничений. Действующая же практика бюджетного прогнозирования доходов основана на налоговой политике на один финансовый год, при этом, размер доходов определяется расчетным путем исходя из налогового контингента и прогноза социально-экономического развития с учетом планируемых изменений в налоговом законодательстве. Прогнозирование бюджетов в Узбекистане осуществляется снизу-вверх, то есть сначала составляются прогнозы бюджетов территориями (на основе бюджетного запроса, направляемого сверху-вниз), которые затем Министерством финансов балансируются в соответствии с планом регулирования (так как местные налоги и сборы недостаточны для финансирования расходов местных бюджетов) и вместе с Республиканским бюджетом объединяются в Государственный бюджет. Основу расчетов доходов бюджетов составляет налоговый контингент на который оказывает влияние степень развитости экономики, банковского сектора, социальной сферы территорий, наряду с этим заметим, что для регистрации бизнеса более привлекательными являются крупные города.

В Узбекской практике методика прогноза налоговых доходов бюджета носит рекомендательный характер, не ограничивающая применение других методов прогнозирования доходов. Прогноз налоговых доходов бюджета основывается на прогнозных показателях социально-экономического развития страны в разрезе отраслей и регионов, фактических данных за отчетный период по начисленным и уплаченным налогам и обязательным платежам, налоговой задолженности, переплаты в разрезе источников, отраслей и регионов, сведениях о количестве налогоплательщиков по всем видам налогов и других обязательных платежей. Формирование прогнозов по каждому источнику налоговых доходов бюджета осуществляется на основании макроэкономических показателей и коэффициентов на соответствующий период. При этом прогноз по каждому источнику рассчитывается на основе анализа динамики поступлений за ряд лет, оценки поступлений по текущему году, скорректированной на предполагаемые изменения в налогооблагаемой базе и изменения налоговых ставок.

Для повышения точности прогнозов доходов и их исполнения в среднесрочном периоде важно за основу расчетов доходов бюджетов принять налоговый потенциал взамен налогового контингента, применяемого в действующей практике. Это обусловлено тем, что налоговый контингент варьирует и вариативные отклонения зависят от различных факторов, что будет требовать в условиях СБП своевременного принятия мер в целях исполнения доходов бюджетов бюджетной системы для обеспечения своевременности и

полноты расходных обязательств из них. В этой связи важно на стадии разработки проекта бюджета выявить, для того чтобы в процессе исполнения доходов оперативно мобилизовать имеющиеся в экономике резервы, и максимизировать налоговые доходы на основе оптимального использования всех имеющихся в рамках территории ресурсов.

В отечественной науке и практике налоговый потенциал мало изученный аспект и, как правило, сущность и его содержание рассматривается в контексте содержания понятия потенциал, категории налоги и налоговые отношения. Вместе с тем, налоговый потенциал зависит от ряда объективных и субъективных (состояние региональной налоговой политики, количество предоставляемых льгот, отсрочек и др.) факторов. На достоверность оценки налогового потенциала оказывают влияние различные факторы от эффективности информационной базы до состояния экономики, качества правовой базы, коррупции и другие, приводящие в определенных случаях к появлению «теневого» оборота, который по оценке экспертов [4] в различных странах достигает от 10 до 40 процентов легального оборота.

В этой связи потребуется разработка комплекса мер по выведению из тени бизнес-сектора, в том числе: объектов недвижимого имущества, выпадающих из налогообложения; объектов движимого имущества, выпадающих из налогообложения; нелегально трудоустроенных работников, получающих доход; обеспечение собираемости налогов и соблюдения законов; проведение инвентаризации объектов земельной и имущественной собственности, а также кадастровой стоимости недвижимого имущества и земельных участков.

Оценка налогового потенциала региона может проводится на основе показателей формирования налоговых доходов с использованием различных методов (аддитивного, построения репрезентативной налоговой системы, упрощенных методов), либо на основе показателей экономической активности региона с учетом валового регионального продукта, среднедушевого дохода [5]. То есть существуют различные методы оценки налогового потенциала, выбор конкретного зависит от особенностей территории, для которой осуществляется прогноз, наличия достаточной для его реализации достоверной информативной базы.

В узбекской практике оценка налогового потенциала может осуществляться как на основе показателей формирования налоговых доходов, так и на основе показателей экономической активности региона.

Так метод прямого счета, где базой для расчета налогового потенциала региона выступает налоговый паспорт региона, который содержит комплексную характеристику особенностей его экономического развития и систему показателей, которые отражают тенденции развития макроэкономической ситуации, воздействие различных факторов на налоговую базу региона, уровень налоговой нагрузки по видам налогов в динамике, позволяет объективно определить налоговую базу по всем видам налогов в регионе - можно рассматривать как направление совершенствования методики прогноза доходов бюджета Узбекистана, принимая во внимание, что запуск

системы Электронного Правительства и Информационной Системы Управления Государственными Финансами (ИСУГФ) в ее составе создает условия оперативного доступа к информационной базе для расчета налогового потенциала. В основе метода более точная оценка налоговой базы по каждому из основных налоговых источников с учетом особенностей их взимания и налоговых ставок.

Расчет налогового потенциала на основе показателей экономической активности территории (на расчетах ВРП) в практике Узбекистана также становится возможным благодаря запуску системы Электронного Правительства и ИСУГФ, которая обеспечивает основу для эффективной и своевременной статистики, в том числе, показателей, используемых в прогнозе налогового потенциала как территорий, так страны в целом.

Как нами было отмечено ранее в рамках Реформы управления государственными финансами предусмотрен переход к программируемому бюджету, то есть будет создана основа для использования методик оценки налогового потенциала основанных на экстраполяционном подходе и моделировании.

В настоящее время во многих странах для оценки налогового потенциала широко применяют метод регрессионного анализа, который получил широкое применение в связи с тем, что потребность в данных для измерения налогового потенциала минимизирована. Для его оценки требуется информация о совокупных доходах территорий и небольшой набор переменных, используемых в качестве косвенных измерителей налоговых баз регионов, при этом нет необходимости в группировке доходных статей по налоговым компонентам и созданию собственной налоговой базы для каждого компонента налоговой системы. Метод является эффективным, так как позволяет осуществить отбор совокупности экономических характеристик, максимально влияющих на потенциальные налоговые доходы. Он менее трудоемкий в отличие от расчетного метода репрезентативной налоговой системы и более объективный, поскольку регрессионное уравнение само выдает информацию о зависимостях между фактическими поступлениями и налоговыми базами в ходе процедуры статистической оценки. Данный метод может быть использован в узбекской практике, несмотря на то, что несколько сложен в анализе.

Высокая точность получаемых результатов при оценке налогового потенциала территорий достигается при использовании метода «репрезентативной налоговой системы», где оценка уровня доходных поступлений местных органов власти основана на показателях прилагаемых ими налоговых усилий. Данный метод может найти применение в узбекской практике, но он более трудоемкий в сравнении с другими методами и требует сведения по всем регионам и включает стадии с пошаговыми расчетами:

- первоначально осуществляется учет всех налогов, сборов и платежей, поступающих в местные бюджеты для формирования показателя, который бы максимально точно бы определял налоговый потенциал территорий;

- классификация статей доходов разных регионов должна быть приведена в соответствие с требованиями единства. Для каждого класса доходов

определяется состав стандартной (нормативной) налоговой базы. Основой для обеспечения данного условия выступает Налоговый Кодекс Республики Узбекистан, однако льготы по некоторым видам налогов предусмотренные правительством страны в рамках проводимой налоговой политики для отдельных налогоплательщиков не позволяют осуществить расчеты в полном объеме;

– для каждой налоговой базы определяется репрезентативная (средняя) ставка налогообложения;

– производится расчет фискального потенциала каждого региона (процесс трудоемкий, достоверность расчета зависит от качества и достоверности информационной базы).

Предпосылки для использования метода «репрезентативной налоговой системы» для оценки и расчета налогового потенциала в узбекской практике, в основе своей сформированы, вместе с тем, это наиболее комплексный, но более трудоемкий из всех рассмотренных выше методов оценки налогового потенциала региона.

Таким образом, рассмотренные выше методики оценки и расчета налогового потенциала могут быть использованы в практике, благодаря проводимым в стране реформам в системе управления государственными финансами и в правительстве, которые формируют основу для своевременной статистики показателей, используемых для прогноза налогового потенциала территорий и страны в целом, качественной и достоверной информационной базы необходимой для расчетов.

В заключение отметим, что разработка методики прогноза доходов в условиях СБП должна осуществляться в рамках концепции оценки налогового потенциала, которая должна включать методику оценки налогового потенциала территорий с учетом особенностей каждой из них, методику оценки состояния налоговой базы, а также учитывать возможности трансформации налоговой базы в установленные сроки в фактически налоговые поступления.

Список литературы

1. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О мерах по подготовке к реализации проекта «Реформа управления государственными финансами» от 26.04.2002 г. № 144.

2. Стратегия реформы управления государственными финансами Республики Узбекистан на 2007–2018 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mf.uz> (дата обращения 12.05.2017).

3. Стратегия реформы управления государственными финансами Республики Узбекистан // Проект на 2017–2025 годы.

4. *Прокопенко Р.А.* Понятие и роль налогового потенциала в экономическом развитии региона / Современные наукоемкие технологии. 2007. № 12. С. 113–115.

5. *Прусакова Т.В.* Бюджетное планирование и прогнозирование. Оренбург: ГОУ ОГУ, 2005. 22 с.