



WORLD BANK GROUP

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ



Ивайло Изворски, Эскендер Трушин, Ахъя Ихсан, Алекс Аппия-Корантенг,
Аристомен Варудакис, Ферри Филипсен, Йен Хоуксворт, Румин Ислам, Себастьян
Джеймс, Сергей Зоря, Эльвира Анадолу, Янссен Тейшейра и Кенан Каракула

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Ивайло Изворски, Эскендер Трушин, Алекс Аппия-Корантенг, Аристомен Варудакис, Румин Ислам, Максуджон Сафаров, Дэвид Лорд, Мицунори Мотохаши, Ахъя Ихсан, Сергей Зоря, Йен Хоуксворт, Ферри Филипсен, Себастьян Джеймс, Эльвира Анадолу, Янссен Тейшейра и Кенан Каракула

2019

(с данными по состоянию на 1 августа 2019 г.)

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР

ANRE	Финансовая независимость регулятора в сфере энергетики	МДО	Министерство дошкольного образования
ЦБ РУз	Центральный банк Республики Узбекистан	ССД	Среднесрочная стратегия доходов
Налог на прибыль	Налог на прибыль	НАПУ	Национальное агентство проектного управления
КФОГУ	Классификация функций органов государственного управления	ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ЦТ	Централизованное теплоснабжение	PAYGO	Тип взносов в пенсионной системе
ПВФ	Прямые выплаты фермерам	PEFA	Государственные расходы и финансовая подотчётность
ДТУ	Датский технический университет	УГФ	Управление государственными финансами
ВАТР	Восточная Азия и Тихоокеанский регион	УГИ	Управление государственными инвестициями
ВБФ	Внебюджетные фонды	PIRLS	Исследование качества чтения и понимания текста
ЕЦА	Европа и Центральная Азия	PISA	Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся.
ЕС	Европейский союз	ГЧП	Государственно-частное партнёрство
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции	КФД	Квазифискальный дефицит
ФРРУ	Фонд реконструкции и развития	НИОКР	Научные исследования и опытно-конструкторские разработки
ГАО	Валовая сельскохозяйственная продукция	ГБ	Государственный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт	ГП	Государственное предприятие
ИСУГФ	Информационная система управления государственными финансами	СФП	Совокупная факторная производительность
ОУП	Общие услуги по поддержке	TIMSS	Международное мониторинговое исследование качества школьного математического и естественно-научного образования
УЛР	Управление людскими ресурсами	ЕКС	Единый казначейский счёт
ИиД	Ирригация и дренаж	Сум	Узбекский сум
МФИ	Международные финансовые институты	НДС	Налог на добавленную стоимость
МСУГС	Международные стандарты учета в госсекторе на основе кассового метода		
ISO	Международные стандарты		
ЛАКБ	Латинская Америка и Карибский бассейн		
БВСА	Ближний Восток и Северная Африка		
МЭП	Министерство экономики и промышленности		
Минфин	Министерство финансов		
МИВТ	Министерство инвестиций и внешней торговли		
МНО	Министерство народного образования		
ПРЦ	Поддержка рыночных цен		

СОДЕРЖАНИЕ

Выражение признательности	1
Краткий обзор	2
Глава 1. Налогово-бюджетное устройство и государственные расходы	18
Важная сфера 1: Государственные доходы	35
Глава 2. Налоговые расходы в Узбекистане	41
Глава 3. Оплата труда и занятость в государственном секторе	54
Глава 4. Госпредприятия и государственный бюджет	72
Глава 5. Управление государственными инвестициями	86
Глава 6. Межбюджетные отношения	107
Глава 7. Сельское хозяйство	115
Важная сфера 2: Расходы на образование	136
Важная сфера 3. Расходы на здравоохранение	140

Выражение признательности

Данный Обзор государственных расходов по Узбекистану – первый с 2003 года – подготовлен командой Всемирного банка, - руководители Ивайло Изворски и Эскендер Трушин, - в следующем составе: Алекс Аппия-Корантенг (оплата труда и занятость в государственном секторе), Аристомен Варудакис и Румин Ислам (государственные предприятия), Ахья Ихсан (межбюджетные отношения), Сергей Зоря (сельское хозяйство), Ян Хоуксворт и Ферри Филипсен (управление государственными инвестициями), Себастьян Джеймс (налоговые льготы), Эльвира Анадолу, Янссен Тейшейра и Кенан Каракула. Елена Клементьева помогала в работе по координации графиков миссий, запросам данных и переводу на русский язык. Сара Нанкия Бабирье также оказала ценное содействие. Общее руководство осуществляли Сандип Махаджан (Менеджер практики), Лилия Бурунчук (Региональный директор по Центральной Азии) и Хидеки Мори (Глава представительства).

Команда выражает благодарность представителям государственных органов всех уровней и Центральному банку за их открытость и сотрудничество, а также за предоставление ключевых сведений, данных и помощи в проведении анализа. По более ранней версии отчёта были высказаны ценные комментарии и предложения в ходе презентации в июне 2019 года для руководства и сотрудников Министерства финансов, Министерства экономики и промышленности, Министерства народного образования, Министерства высшего и среднего специального образования, Министерства здравоохранения, Министерства занятости и трудовых отношений, Фонда реконструкции и развития Узбекистана, Государственного налогового комитета, Государственного таможенного комитета, Пенсионного фонда, Дорожного фонда, Фонда финансирования сельского хозяйства, а также Центрального банка.

Получены положительные отзывы от участников практического семинара с Правительством по межбюджетным отношениям, организованного Эвой Коржич, Эмилией Скрок и Ахья Ихсаном при участии Хорхе Мартинеса-Васкеса (Университет штата Джорджия, США), а также по управлению государственными инвестициями, проведённого Яном Хоуксвортом. Команда также получила полезные комментарии и провела обсуждения с коллегами из Института прогнозирования и макроэкономических исследований Узбекистана, Центра экономических исследований и реформ, Института бюджетно-налоговых исследований и Центра «Стратегия развития», а также ряда государственных предприятий, включая «Узбекнефтегаз», «Узбекэнерго», «Узхимпром» и «Таштеплоэнерго».

При подготовке отчёта были также учтены результаты полезных обсуждений на различных этапах его подготовки с коллегами, среди которых были в частности: Кростос Костопулос, Индермит Гилл, Ханс Тиммер, Лалита Мурти и Мартин Райзер. Большая благодарность выражается экспертам-рецензентам Дэвиду Гулду, Екатерине Вострокнутовой, Лилии Разлог, а также коллегам из МВФ Альберту Егеру, Аманде Сайеж, Фазиру Рахиму и Лоуренсу Дуайту.

На обложке отчета помещена картина художника Василия Васильевича Верещагина, «Медресе Шир-Дор на площади Регистан в Самарканде», 1869-1870 гг. Картина находится в общественном достоянии.

В отчете использованы статистические данные по состоянию на 1 августа 2019 года.

Краткий обзор

В 2017 году государство приступило к реализации масштабных реформ, направленных на преобразование экономики, общества и правительства. К числу ключевых мер политики на сегодняшний день относятся либерализация цен, торговых тарифов и обменного курса, открытие экономики для частной инициативы и международной торговли, снижение ставок прямых налогов на предприятия и домашние хозяйства, снижение роли государства в экономической деятельности, запуск реформы государственной службы. Впечатляющие реформы дали свои плоды, повысив ожидания дальнейшего прогресса в повышении потенциала экономики, динамичного роста частного сектора, а также доходов и возможностей граждан Узбекистана.

Следующий этап рыночных и институциональных реформ, проводимых государством, направлен на создание условий для более эффективного распределения ресурсов - труда, капитала, земли и других природных ресурсов. Роль государства реструктурируется таким образом, чтобы сократить присутствие государства в контроле над рынками факторов производства и владении производственными активами, повысив при этом роль государства в обеспечении здоровой конкуренции, разумного регулирования и предоставления более качественных услуг в сфере образования и социальной сфере. По первому вопросу, продвигаются реформы отношений по земельным ресурсам и банковского сектора; и государство планирует уменьшить искажающее целевое кредитование и другую непрозрачную поддержку государственным предприятиям. Рыночные реформы в секторах сельского хозяйства и земельных ресурсов будут способствовать высокому и инклюзивному росту. Повышение мобильности трудовых ресурсов поможет ослабить ограничения для бизнеса и позволит людям выбирать место для проживания, работы или учёбы.

Программа реформ опирается - и должна и далее опираться - на заслуживающую доверия макроэкономическую политику, которая создает «подушки безопасности» против внутренних и внешних потрясений и поддерживает социально уязвимые домашние хозяйства в ходе экономических преобразований. Наряду с этим, правительство ускоряет усилия по интеграции страны в региональные и глобальные рынки, и этот прогресс даёт благоприятный импульс для экономической активности в Центральной Азии в целом. Эффективно функционирующий государственный сектор, предоставляющий качественные государственные услуги и стимулирующий рост с акцентом на развитие частного сектора и при ведущей роли рынка при разумном управлении ресурсами госбюджета, является критически важным фактором для достижения инклюзивного роста.

Более эффективное расходование государственного бюджета, повышение прозрачности и совершенствование институтов управления государственными финансами крайне важны для предоставления высококачественных государственных услуг, поддержания макроэкономической стабильности и поддержки более сильного экономического роста. Государство начинает с хорошей позиции, поддерживая фискальную устойчивость, сохраняя низкий уровень государственного долга и формируя значительные сбережения в Фонде реконструкции и развития Узбекистана - учреждении, которое служит в качестве фонда благосостояния,

стабилизационного фонда и банка развития. Налоговая реформа упорядочила налоговую политику и администрирование и снизила ряд налоговых ставок, не подвергая риску государственные доходы. В настоящее время проводится работа по консолидации внебюджетных средств и счетов в рамках бюджета. Вопросы, требующие решения, включают большие налоговые и таможенные льготы, непредсказуемость налоговых изменений, крупные внебюджетные операции, прозрачность бюджета и отчётность по нему, чрезмерная государственная поддержка государственных предприятий (ГП) и государственных банков (ГБ), а также раздельное составление бюджетов по капитальным расходам и по текущим расходам.

В настоящем Обзоре государственных расходов (ОГР) рассматриваются вопросы оценки ситуации в фискальной сфере и бюджетных учреждениях, а также приводится анализ ключевых вопросов, которые влияют на уровень, состав, вызовы и результативность государственных расходов, и состояние фискальной политики. Понимание этих вопросов имеет важнейшее значение, поскольку в процессе экономических преобразований возникают новые факторы, оказывающие давление на госбюджет, и поскольку граждане требуют более высокого качества образования и других государственных услуг. Повестка реформирования налогово-бюджетной сферы остаётся обширной, но работа над ней создаст возможность для повышения эффективности работы правительства и стимулирования инклюзивного экономического роста. В процессе текущих экономических преобразований правительство сталкивается с рядом проблем в области фискальной политики, для решения которых в рамках данного ОГР были разработаны варианты мер политики, которые кратко излагаются ниже и подробно обсуждаются в главах.

НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ И РАСХОДЫ

Государственные расходы Узбекистана выше, чем у большинства соответствующих сопоставимых с ним стран, и примерно поровну распределены между бюджетными и внебюджетными расходами. Объем консолидированных государственных расходов составил 35,2% от ВВП в 2018 году; с учётом квазифискальных потерь, расходы составили не менее 41,2% от ВВП. В рамках внебюджетных расходов, большая доля целевого (или адресного) кредитования и квазифискальных потерь государственных предприятий отражают поддержку государством капиталоемкой промышленности, которая создаёт мало рабочих мест и мало привлекает прямые иностранные инвестиции. Органы власти начали реформировать сферу целевого кредитования и планируется включить такие кредиты в госбюджет.

Внебюджетные расходы не являются предметом таких же процедур, как для госбюджетных расходов, мониторинга или подотчётности. Органы власти не имеют полной картины представления обо всех государственных расходах при принятии решений. В конкретных случаях, например, при государственных инвестициях, различные ведомства рассматривают, планируют и участвуют в расходовании инвестиций. Оплата труда в госбюджетных организациях осуществляется как из бюджетных, так и из внебюджетных источников, что приводит к неодинаковому размеру компенсаций за одну и ту же работу и к отсутствию равных условий для работников государственных учреждений.

Основная часть внебюджетных расходов осуществляется за счет более чем 40 внебюджетных фондов. Органы власти намерены консолидировать большую часть этих фондов (ВБФ) в госбюджете с 2020 года. К настоящему времени, прогресс был не столь быстрым, как предполагалось изначально, но этот процесс требует времени. Некоторые ВБФ, такие как пенсионный фонд, существуют как в Узбекистане, так и во многих других странах из-за несоответствия между многолетним временным горизонтом фонда и годовым горизонтом государственного бюджета. В других случаях, это может быть стремление оградить от рисков определённые поступления. Мотивы ясны, но исключение определённых операций из функций министерств или других бюджетных учреждений для поощрения расходов на определённые цели или для других благих целей наносит ущерб развитию потенциала в самих государственных учреждениях, и усилиям по проведению реформ, направленных на повышение гибкости этих госбюджетных учреждений.

Аналогичная ситуация складывается и с 20-30 тысячами внебюджетных счетов бюджетных организаций. Как и в большинстве других стран, перед началом переходного периода правительство разрешило всем бюджетным организациям, начиная от министерств и заканчивая внебюджетными фондами, школам и больницам, создавать внебюджетные счета. Однако эти средства находятся вне бюджетного контроля, и отсутствует централизованный мониторинг расходования этих внебюджетных средств.

Узбекистан собирает в среднем больше доходов в госбюджет, чем страны с низким-средним уровнем ВВП на душу населения, и даже больше, чем многие страны ОЭСР с высоким уровнем налогообложения. Масштабные налоговые реформы в 2019 году в Узбекистане не привели к снижению уровня поступлений в бюджет, обеспечив хорошую финансовую подушку для органов власти, чтобы они могли начать реструктуризацию государственных предприятий и увеличение социальной поддержки лиц, потерявших работу в ходе этого процесса.

Реформа управления государственными финансами (УГФ) продолжается, однако дальнейшие усилия всё ещё необходимы, чтобы соответствовать передовой практике. Связь между годовым госбюджетом и стратегией развития страны является довольно слабой. В системе внутреннего контроля, регулируемой Министерством финансов, доминируют контроль и проверки с жёсткими мерами наказания за выявленные недостатки. Внешний аудит сосредоточен на выявлении формальных нарушений, вынесении рекомендаций по корректирующим действиям и наложении штрафов, вместо того, чтобы фокусироваться на анализе системных проблем.

**Налогово-бюджетное устройство, государственные доходы и расходы:
Обобщенные варианты мер политики */**

- Включение (консолидирование) всех внебюджетных расходов в госбюджет.
- Предоставление регулярных квартальных и годовых отчётов по консолидированной фискальной программе, включающей в себя расходы, которые в настоящее время представляют собой бюджетные и внебюджетные расходы.
- Включение оценок квазифискального дефицита государственных предприятий и представление регулярной, как минимум ежегодной отчётности по нему.
- Повышение прогнозируемости изменений в доходах и в налоговой сфере.
- Перевод всех ВБФ и внебюджетных счетов на Единый казначейский счёт (ЕКС).
- Повышение качества и эффективности расходов требует измерения и отчётности.
- Усиление процесса подготовки госбюджета, подотчётности и учёта в государственном секторе.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 1 и в Важной теме 1.

НАЛОГОВЫЕ РАСХОДЫ

В Узбекистане применяется целый ряд налоговых стимулов и льгот, которые влекут большие прямые фискальные издержки для госбюджета. Эти льготы были введены без анализа издержек и выгод, степени их эффективности в плане достижения намеченных целей. Политика предоставления налоговых льгот в Узбекистане создаёт непрозрачность в государственной политике в отношении предприятий и приводит к существенным издержкам для правительства на осуществление мониторинга, поскольку данный процесс включает в себя процедуры, оставляемые на усмотрение отдельных лиц. Эффективность этих огромных налоговых стимулов вызывает сомнение, поскольку они, похоже, не привели к росту прямых иностранных инвестиций, внутренних инвестиций или созданию новых предприятий и рабочих мест теми темпами, которые необходимы для быстрорастущего населения.

Общий объём налоговых расходов составил 6,4% от ВВП в 2018 году, т.е. почти треть поступлений в госбюджет. Эта цифра не включает в себя освобождение от налогообложения импорта, включая таможенные платежи, акцизы, НДС на импорт. Сумма налоговых расходов указывает на возможность увеличения государственных поступлений в случае их отмены. По мере того, как органы власти продвигают налоговые реформы, которые включают в себя значительное снижение налоговых ставок, размер налоговых расходов или упущенных доходов будет автоматически уменьшаться, поскольку упущенный доход будет соотноситься с фактическими ставками налогов или пошлин.

Налоговые расходы: Обобщенные варианты мер политики */

- Сокращение и упрощение налоговых и таможенных расходов путём проведения анализа издержек и выгод по основным предоставляемым налоговым льготам.
- Отмена налоговых стимулов для новых инвестиций и введение минимального налога для обеспечения того, чтобы предприятия, пользующиеся налоговыми льготами, платили, по меньшей мере, хоть-какой-то минимальный налог.
- Подготовка государственной Отчётности о Налоговых Расходах в рамках регулярного процесса утверждения госбюджета.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 2.

ОПЛАТА ТРУДА И ЗАНЯТОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

В Узбекистане государственные учреждения являются крупным работодателем и их фонд заработной платы составляет почти половину государственного бюджета. В связи с ростом обеспокоенности по поводу финансовой приемлемости для госбюджета выплаты заработной платы, органы власти планируют реформировать систему занятости и управления людскими ресурсами в государственных учреждениях в целях предоставления более эффективных государственных услуг по более доступным ценам. При проведении реформ необходимо учесть ряд вопросов. Нынешняя иерархическая (вертикальная) структура (тарифная сетка) ставок зарплаты предоставляет мало возможностей для горизонтальной мобильности уровня зарплаты при одинаковых вертикальных ставках зарплаты, и роста зарплаты по горизонтали тарифной сетки в государственном секторе. Базовый должностной оклад не увязан с показателями результативности работы (KPI) и не соответствует международной практике. Надбавки и льготы непропорционально высоки в сравнении с базовым окладом. В основе этих проблем лежит неэффективное управление людскими ресурсами в государственном секторе как в вопросах найма, так и продвижения по службе, слабая ориентированность на результативность работы и фрагментация обязанностей по управлению фондом заработной платы и надбавками.

Общий консолидированный бюджетный и внебюджетный фонд заработной платы в госбюджете составил 10,5% от ВВП в 2018 году, что является одним из самых высоких показателей среди соответствующих сопоставимых стран. Расходы на заработную плату в Узбекистане так же высоки, как в среднем по странам ОЭСР, странам богатого ресурсами Ближнего Востока и Северной Африки, странам Африки к югу от Сахары, а также значительно выше среднего показателя по странам других развивающихся регионов.

Занятость в государственном секторе Узбекистана примерно соответствует средним показателям в странах Кавказа и Центральной Азии. Без наличия надлежащих данных, позволяющих измерить результативность труда работников госучреждений, сложно оценивать выгоды производительности труда, получаемые государством в качестве работодателя.

**Оплата труда и занятость в государственном секторе:
Обобщенные варианты мер политики */**

- Разработка общей классификационной структуры для различных категорий профессий.
- Разработка конкурентного и справедливого механизма оплаты труда.
- Включение всех существующих надбавок и других выплат в состав базового оклада.
- Совершенствование нормативно-правовой базы регулирования государственной службы и оплаты труда в государственном секторе.
- Проведение Обзоров функциональных задач министерств и ведомств и должностей в них для оптимизации распределения государственных функций.
- Разработка методологии и механизма управления кадрами в органах госслужбы и эффективностью работы для набора персонала на основе заслуг, служебной аттестации, повышения по службе и профессионального развития.
- Разработка информационной системы управления кадрами.
- Рационализация численности работников в государственных учреждениях посредством проведения Обзоров функциональных задач.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 3.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Государственные предприятия доминируют в экономической деятельности в Узбекистане и получают чрезмерную государственную поддержку. Если прямые бюджетные субсидии для государственных предприятий и являются скромными и составили 1 процент от ВВП в 2018 году, внебюджетная и квазифискальная поддержка является обширной. Государственные предприятия получают различные налоговые и таможенные льготы, а государственная инвестиционная программа, которая финансирует часть инвестиций в государственные предприятия, не включена в госбюджет. Государственные предприятия (ГП) также в значительной степени зависят от целевого кредитования государственными банками (ГБ), субсидируемыми из ФРРУ и правительством, что составляет около 4% от ВВП в год. Финансовая дисциплина ГП недостаточная, что также выражается в периодическом накоплении неплатежей и задолженности между предприятиями и реструктуризации их обязательств перед государственными предприятиями и госбюджетом. Такая государственная поддержка и низкие (субсидируемые) в масштабах всей экономики цены на факторы производства для государственных предприятий искажают структуру экономики, распределения капитала и трудовых ресурсов, а также бюджетных поступлений.

Узбекистан предпринял первоначальные шаги по модернизации системы управления государственными предприятиями, такие как корпоратизация некоторых государственных предприятий. Существующие механизмы и практика корпоративного управления отклоняются от принятых международных стандартов, основанных на принципах эффективности и бюджетной дисциплины.

Достижение устойчивости государственных финансов требует снижения, а затем и устранения убыточности государственных предприятий. Международный опыт показывает, что реформы ГП наиболее эффективны, когда они сопровождаются реформированием государственных банков. Для ГП важнейшие шаги по реформированию включают в себя открытый чёткий учет, признание и консолидацию всех льгот и финансовой поддержки государственным предприятиям, введение жёстких бюджетных ограничений и улучшение управления и финансовой отчётности ГП, повышение цен на продукцию как минимум до уровня окупаемости затрат, а также создание условий для входа частных предприятий в сектора, где работают госпредприятия. Эффективность деятельности государственных предприятий в решающей степени зависит от наличия рыночной среды, а также действующих стимулов для управленцев госпредприятиями. По мере продвижения корпоративной реструктуризации, прямое госбюджетное субсидирование уязвимых групп населения должна будет заменить субсидирование работников, часто оказываемое через государственные предприятия, в том числе за счёт установления цен ниже уровня окупаемости затрат.

Государственные предприятия: Обобщенные варианты мер политики */

- Создание централизованной базы данных государственных предприятий и использование разумного критерия определения государственных предприятий, а не определение со 100-процентной долей центрального правительства.
- Раскрытие всех квазифискальных форм деятельности государственных предприятий и государственных банков, полный учет всех форм субсидирования и поддержки государственных предприятий и государственных банков, включение их непосредственно в госбюджет и в финансовую отчётность госпредприятий и госбанков.
- Замена скрытой квазифискальной и внебюджетной поддержки государственных предприятий и государственных банков открытым явным субсидированием, из госбюджета, поднятие цен на факторы производства до уровня полной окупаемости издержек по снабжению ресурсами и введение механизма адекватной поддержки уязвимых слоёв населения, покупающих ресурсы по новым ценам, не содержащих субсидии.
- Реструктуризация государственных предприятий и государственных банков, начав с безотлагательного ужесточения бюджетных ограничений, реорганизации корпоративного управления и утверждения чётких критериев оценки эффективности их деятельности.
- Внедрение международных стандартов бухгалтерского учёта и банкротства во всех государственных предприятиях.
- Достигнуть прогресса в проведении приватизации.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 4.

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ

Органы власти инициировали реформы в сфере управления государственными инвестициями (УГИ). Это включает в себя перевод, начиная с 2020 года, программы государственных инвестиций с годовой на многолетнюю перспективу и разработку нового порядка отбора проектов для предстоящей трёхлетней инвестиционной программы на 2020-2022 годы. Тем не менее, разработка Инвестиционной программы осуществляется отдельно от регулярного процесса подготовки государственного бюджета, по сути дела, отделяя ответственность по капитальным затратам от ответственности по эксплуатационным и другим текущим затратам.

Государственные инвестиции составили 5,2% от ВВП в 2018 году, при этом чуть менее половины из них были осуществлены из госбюджета. Основная доля внебюджетного государственного инвестиционного финансирования за последние два года поступила от международных финансовых институтов (МФИ) и двусторонних кредиторов, которые являются внебюджетными. Достижение большей ясности в отношении ролей и обязанностей основных действующих лиц в инвестиционном цикле укрепит процесс УГИ. Новый инвестиционный процесс требует повышения общего потенциала на каждой стадии цикла подготовки и реализации инвестиционных проектов в плане методических положений, идентификации проекта, оценки, отбора и реализации. Необходима более совершенная методология для обеспечения единообразия оценки проекта вне зависимости от того, финансируется ли он за счёт внутренних или зарубежных средств. Необходима более строгая процедура оценки с точки зрения эффективности проектов по соотношению результатов и затрат, ценовой приемлемости и потенциальных скрытых обязательств для госбюджета, а также более чёткая интеграция инвестиций в регулярный процесс составления госбюджета.

В отличие от практики, имеющей место во многих других странах, Министерство финансов не обладает правом наложения вето на инвестиционные проекты, по причине их качества, уровня риска или недостаточной общественной значимости. Быстро меняющаяся институциональная среда, фрагментация и дублирование функций управления государственными инвестициями затрудняют обеспечение оптимальности портфеля инвестиций для Узбекистана. Недостаточность непротиворечивых данных о размере и составе государственных инвестиций усложняет этот процесс. Предоставление экспертизы и анализ (предварительных) технико-экономических обоснований различается между инвестиционными проектами, финансируемыми из внутренних и внешних источников, а также в отношении того, имеет ли отношение проект к инвестициям в социальные сектора (социальная инфраструктура) или только к инвестициям в реальные сектора экономики.

**Управление государственными инвестициями:
Обобщенные варианты мер политики */**

- Перевести все государственные инвестиционные расходы в состав расходов госбюджета.
- Интеграция планирования бюджета капитальных вложений в общий процесс планирования госбюджета и установление единообразной ответственности за наращивание государственных активов, управление ими, их эксплуатацию, ремонт и обслуживание.
- Все заявки на утверждение будущего инвестиционного проекта должны содержать отдельно анализ будущих последствий после реализации проекта на расходы по содержанию и эксплуатации построенного объекта за счет госбюджета.
- Усиление роли Министерства финансов в процессе отбора инвестиционных проектов, унификация всех функций по управлению государственными инвестициями и упорядочение процедур и процессов во всех участвующих учреждениях.
- Установление комплексного управления и контроля над инвестиционными проектами на протяжении всего инвестиционного цикла путем унификации функций управления государственными инвестициями и упорядочения процедур и процессов во всех участвующих учреждениях.
- Отмена существующей дифференциации процедур экономического анализа в зависимости от источника финансирования.
- Обеспечение полноценной интеграции в систему УГИ и в обычные процедуры подготовки госбюджета проектов ГЧП, концессий и аналогичных инвестиций.
- Обеспечение интеграции процессов и предоставление права наложения вето Главному управлению государственного бюджета Министерства финансов в случае ценовой неприемлемости или слишком высоких фискальных рисков от инвестиционных проектов.
- Разработка методических положений о том, как регулировать децентрализованные инвестиции / инвестиций государственных предприятий.
- Эффективное применение строгих и объективных критериев отбора и использование процедуры экономической оценки проектов для подготовки многолетнего портфеля готовящихся инвестиционных проектов. Внедрить в инвестиционный цикл новую стадию обязательной оценки фактического эффекта от каждого проекта государственных инвестиций после запуска проекта в эксплуатацию и оценку фактической результативности проекта по сравнению с оценкой, представленной в ТЭО данного проекта.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 5.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Эффективное планирование и осуществление межбюджетных отношений имеют важное значение для качественного предоставления государственных услуг на местном уровне. Местные органы власти (МОВ) играют важную роль в предоставлении государственных услуг в Узбекистане, однако они обладают низкой степенью самостоятельности в распоряжении доходами и распределении ресурсов и действуют в качестве органа центрального правительства. Система отношений между органами власти различных уровней остаётся сильно централизованной с трансфертами по субъективному усмотрению на основе переговоров и исторически сложившейся инерции. Система основывается на различающихся долях в ставках собираемых налогов и бюджетных трансфертах в зависимости от конкретных ситуаций на местах. Для эффективного планирования и составления госбюджета местным органам власти необходима предсказуемость и прогнозируемость объёмов ежегодно получаемых доходов местных органов власти. Отсутствие прозрачной системы трансфертов, основанной на заранее установленных правилах, препятствует эффективному и прозрачному управлению государственными финансами.

Отсутствует закон, устанавливающий распределение функций, прав и обязанностей между различными уровнями государственного управления. Общее разделение ответственности определено в Бюджетном кодексе, но оно не определено достаточно чётко и может меняться в процессе исполнения годового бюджета. Обязательства по расходам, возложенные на регион и районы/города, включают социальные расходы (образование, здравоохранение и социальная поддержка) и другие расходы, но они предусматривают поручение исполнения конкретных задач, а не постоянно установленные функциональные обязанности.

Межбюджетные отношения: Обобщенные варианты мер политики */

- Повышение прозрачности и прогнозируемости трансфертов местным органам власти в рамках системы, основанной на заранее установленных правилах
- Пересмотр и уточнение распределения государственных функций между органами власти на всех уровнях
- Рассмотрение вопроса о предоставлении местным органам власти большей автономии в распоряжении поступлениями в госбюджет.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 6.

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

Правительство Узбекистана направляет относительно большой объём средств на сельское хозяйство в сравнении с другими странами, - 1.8% от ВВП в 2018 году, - что, как представляется, оказывает ограниченное влияние на доходы фермеров, их устойчивость и конкурентоспособность. Основная часть средств направляется на производство хлопка и пшеницы, сохраняя текущее положение дел, вместо того, чтобы ускорить преобразования и содействовать созданию продовольственных производственно-

сбытовых цепочек добавленной стоимости. Инструменты поддержки фермерских хозяйств по-прежнему ограничиваются предоставлением кредитов, ирригации и проверками, эффект от которых в значительной степени нивелируется отсутствием других программ и низкими государственными закупочными ценами на хлопок и пшеницу. В мире, поддержка фермерских хозяйств более сбалансирована между прямыми выплатами фермерам и предоставлением общих услуг по поддержке, и в большинстве стран фермеры имеют выгоду от внутренних цен на сельхозпродукцию, которые выше, чем цены на мировом рынке.

Сельское хозяйство: Обобщенные варианты мер политики */

- Поэтапное прекращение косвенного налогообложения крупных сельскохозяйственных производителей путём приведения внутренних цен на хлопок и пшеницу в соответствие с ценами на мировом рынке и укрепления существующих инструментов поддержки.
- Осуществление инвестиций в модернизацию ирригационной и дренажной инфраструктуры.
- Увеличение очень низких в настоящее время затрат на программы по созданию «общественных благ», такие как НИОКР в сельском хозяйстве и услуги по распространению научных знаний, технологий, консультированию для стимулирования роста продуктивности в сельском хозяйстве.

*/ См. подробную информацию о вариантах политики в Главе 7.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ

Реформы в Узбекистане идут быстрыми темпами, трансформируя экономику страны и повышая ее потенциал для более высоких темпов экономического роста и улучшения уровня жизни населения. В процессе реформ органы власти изменяют роль государства в экономике качестве собственника, регулятора и производителя товаров и услуг. В результате этого, государственные финансы быстро преобразуются.

ОГР рекомендует, чтобы среди прочих сфер важных приоритетов мер политики установить следующие три приоритета:

- Консолидирование фискальной программы: консолидировать все внебюджетные расходы в госбюджет, заменить скрытые квазифискальные расходы открытыми явными субсидиями, и переместить все внебюджетные фонды и внебюджетные счета бюджетных организаций на единый казначейский счет. Эффективное консолидирование фискальной программы потребует более систематического сбора и своевременной публикации данных по госбюджету. Органы власти достигли существенного прогресса по прозрачности госбюджета и нужно в дальнейшем поддерживать это, чтобы обеспечить успех следующей стадии реформирования налогово-бюджетной системы.
- Зарплата и занятость в государственных учреждениях: реорганизовать управление зарплатой и занятостью в госорганах путем создания конкурентоспособной и

справедливой системы оплаты труда, консолидировать все надбавки и бонусы сотрудникам в базовый оклад, разработать систему управления кадрами и оценки результативности каждого работника при найме персонала по заслугам, при оценке результатов деятельности, продвижении по службе, и развитию профессиональных навыков, а также рационализировать структуру органов государственного управления и числа занятых в госорганах путем проведения обзоров функциональных задач органов управления. Для этой фазы потребуется систематический сбор данных, в т.ч. данных по зарплатам из внебюджетных счетов и источников.

- Управление государственными инвестициями: перевести все государственные инвестиционные расходы в состав расходов госбюджета, интеграция планирования бюджета капитальных вложений в общий процесс планирования госбюджета, усиление роли Министерства финансов в процессе отбора инвестиционных проектов, отмена существующей дифференциации процедур экономического анализа в зависимости от источника финансирования, и обеспечение полноценной интеграции в систему УГИ и в обычные процедуры подготовки госбюджета проектов ГЧП, концессий и аналогичных инвестиций.

Другие сферы, охваченные в данном ОГР, должны служить информационной базой для усилий по реформированию в среднесрочной перспективе. В частности:

- Межбюджетные отношения нужно будет внимательно пересмотреть, так как органы власти должны определить степень, в которой следует децентрализовать и деконцентрировать принятие решений и бюджета по уровням управления и какие правила выравнивания следует установить.
- Госпредприятия: реформирование ГП и ГБ является одним из самых важных вызовов для правительства. Необходимы приверженность и устойчивый прогресс в уменьшении роли государства в собственности и в определении экономической деятельности предприятий, при этом упорядочить роль государства как регулятора и координатора. Замена непрозрачных квазифискальных субсидий открытыми субсидиями из госбюджета является важной мерой, но для этого необходимо больше данных для оценки полного размера таких квазифискальных операций госпредприятий и их полного воздействия на госбюджет.

Последующий ОГР будет направлен на оценку государственных расходов на образование, здравоохранение, и на орошаемое земледелие.

- Образование и здравоохранение были предметом краткого анализа в данном ОГР в виде двух Важных сфер, чтобы продемонстрировать, насколько это важные сферы государственных расходов для наращивания человеческого капитала для обеспечения долгосрочного роста экономики Узбекистана. Для более углубленного анализа этих важных секторов потребуется больше данных.
- Обзор государственных расходов на ирригацию продолжит анализ, начатый в главе данного ОГР по сельскому хозяйству, и будет направлен на оказание содействия по оптимизации и более эффективному расходованию государственных средств на сельское хозяйство. Реформирование сельского хозяйства является ключом к успешной

трансформации экономики Узбекистана и получению максимальной отдачи на затрачиваемые средства, при этом способствуя повышению продуктивности сектора и росту доходов населения как важного приоритета для правительства.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОГР

Налогово-бюджетное устройство, доходы и расходы

- Консолидирование внебюджетных расходов в госбюджет. Применение у них тех же процедур планирования, исполнения, мониторинга и контроля, как к текущим обычным расходам госбюджета.
- Предоставлять регулярную квартальную и годовую отчетность по консолидированной фискальной программе, включая как бюджетные, так и внебюджетные расходы.
- Включить все ВБФ и внебюджетные счета бюджетных организаций в единый казначейский счет.
- Улучшить предсказуемость доходов госбюджета и изменений налоговой политики.
- Улучшить качество и эффективность расходов требует измерения и подотчетности
- Усилить процесс и методы подготовки госбюджета, учет и подотчетность в государственном секторе. Разработать и внедрить показатели результатов деятельности для оказания содействия планированию и мониторингу результатов госрасходов.
- Разработать общую стратегию и подходы по секторам.
- Разработать стратегию управления долгом.

Налоговые расходы

- Снизить и упростить налоговые и таможенные расходы путем проведения анализа издержек для госбюджета и выгод от стимулов, выданных предприятиям.
- Прекратить предоставление налоговых стимулов по новым инвестициям и взимать минимальный налог, чтобы получать хоть какой-то налог с предприятий после предоставления им льгот.
- Подготовка государственной Отчётности о Налоговых Расходах в рамках регулярного процесса утверждения госбюджета.

Оплата труда и занятость в государственном секторе

- Разработка общей классификационной структуры для различных категорий профессий.
- Разработка конкурентного и справедливого механизма оплаты труда
- Включение всех существующих надбавок и других выплат в состав базового оклада.
- Совершенствование нормативно-правовой базы регулирования государственной службы и оплаты труда в государственном секторе.
- Проведение Обзоров функциональных задач министерств и ведомств и должностей в них для оптимизации распределения государственных функций.

- Рассмотреть возможность отложить повышение зарплаты сверх инфляции до завершения оптимизации госслужбы.
- Разработка методологии и механизма управления кадрами в органах госслужбы и эффективностью работы для набора персонала на основе заслуг, служебной аттестации, повышения по службе и профессионального развития.
- Разработка информационной системы управления кадрами.
- Разработать разумную систему мониторинга и оценки для отслеживания найма и увольнений работников в госсекторе. Расширить программы обучения на рабочем месте и наставничества для значительного улучшения потенциала и производительности работников госслужбы.

Государственные предприятия

- Создание централизованной базы данных государственных предприятий и использование разумного критерия определения государственных предприятий, и уход от определения ГП как 100-процентная доля государства.
- Раскрытие всех квазифискальных форм деятельности государственных предприятий и государственных банков, полный учет всех форм субсидирования и поддержки государственных предприятий и государственных банков, включение их непосредственно в госбюджет и в финансовую отчетность госпредприятий и госбанков.
- Замена скрытой квазифискальной и внебюджетной поддержки государственных предприятий и государственных банков открытым явным субсидированием, из госбюджета, поднятие цен на факторы производства до уровня полной окупаемости издержек и введение механизма адекватной поддержки уязвимых слоёв населения.
- Реструктуризация ГП и ГБ, начав с безотлагательного ужесточения бюджетных ограничений, реорганизации корпоративного управления и утверждения чётких критериев оценки эффективности их деятельности.
- Внедрение международных стандартов бухгалтерского учёта и банкротства во всех государственных предприятиях.
- Достигнуть прогресса в проведении приватизации.

Управление государственными инвестициями

- Перевести все государственные инвестиционные расходы в состав расходов госбюджета.
- Интеграция планирования бюджета капитальных вложений в общий процесс планирования госбюджета и установление единообразной ответственности за наращивание государственных активов, управление ими, их эксплуатацию, ремонт и обслуживание.
- Все заявки на утверждение будущего инвестиционного проекта должны содержать отдельно анализ будущих последствий после реализации проекта на расходы по содержанию и эксплуатации построенного объекта за счет госбюджета.

- Усиление роли Министерства финансов в процессе отбора инвестиционных проектов, унификация всех функций по управлению государственными инвестициями и упорядочение процедур и процессов во всех участвующих учреждениях.
- Отмена существующей дифференциации процедур экономического анализа в зависимости от источника финансирования.
- Обеспечение полноценной интеграции в систему УГИ и в обычные процедуры подготовки госбюджета проектов ГЧП, концессий и аналогичных инвестиций.
- Обеспечение интеграции процессов и предоставление права наложения вето Главному управлению государственного бюджета Министерства финансов в случае ценовой неприемлемости или слишком высоких фискальных рисков от инвестиционных проектов.
- Разработка методических положений о том, как регулировать децентрализованные инвестиции / инвестиций государственных предприятий.
- Эффективное применение строгих и объективных критериев отбора и использование процедуры экономической оценки проектов для подготовки многолетнего портфеля готовящихся инвестиционных проектов. Внедрить в инвестиционный цикл новую стадию обязательной оценки фактического эффекта от каждого проекта государственных инвестиций после запуска проекта в эксплуатацию и оценку фактической результативности проекта по сравнению с оценкой, представленной в ТЭО данного проекта.

Межбюджетные отношения

- Повышение прозрачности и прогнозируемости трансфертов местным органам власти в рамках системы, основанной на заранее установленных правилах.
- Межбюджетные трансферты должны быть частью всеобъемлющей политики децентрализации.
- Пересмотр и уточнение распределения государственных функций между органами власти на всех уровнях.
- Рассмотрение вопроса о предоставлении местным органам власти большей автономии в распоряжении поступлениями в госбюджет.

Сельское хозяйство

- Привести внутренние фермерские цены на хлопок и пшеницу в соответствие с ценами мирового рынка для устранения отрицательной ПРЦ и обеспечить, чтобы госрасходы на с.х. имели большее влияние на местах.
- Разработать стратегию модернизации оросительной и дренажной инфраструктуры и управления с точки зрения повышения экономической эффективности для сокращения в долгосрочном периоде бюджетных расходов на эти цели.

- Расширить список программ в рамках ПВФ от кредитных линий к поддержке программ стимулирующих накопления основного капитала за счет долевых грантов (предоставляемых в случае способности получателя выделить равную сумму средств), а не кредитов, использования внутривладельческих услуг и внедрения климатически-ориентированных технологий (по типу соблюдения системы норм, необходимых для получения помощи от Европейского союза) для ускорения структурных изменений.
- Значительно увеличить госрасходы на программы ПОП, особенно на с.-х. исследования и разработки, а также информационные/консультационные услуги для фермеров, чтобы стимулировать рост СФП. Эти программы требуют не только большего бюджета, но и повышения кадрового потенциала госорганизаций для эффективного предоставления услуг фермерам и агробизнесу.
- Сократить количество и бюджет на программы в категории «Прочие» за счет исключения быстро- и плохо- проработанных программ и более стратегического планирования и управления бюджетом.

Глава 1. Налогово-бюджетное устройство и государственные расходы

Экономика, общество и правительство Узбекистана находятся в стадии трансформации. Повышение эффективности и качества государственных расходов, повышение прозрачности и совершенствование органов управления государственными финансами имеют существенное значение в оказании высококачественных государственных услуг, в поддержке макроэкономической стабильности и ускоренного экономического роста. В настоящей главе рассматриваются три вызова налогово-бюджетной политики, с которыми сталкивается правительство. Во-первых, чтобы осознать полный размер государственных операций в экономике и уверенно проводить налогово-бюджетную политику, государственные органы должны иметь консолидированную налогово-бюджетную программу, в которую включены все государственные расходы. В настоящее время внебюджетные расходы также велики, как и бюджетные расходы. Но для государства довольно непросто регулярно собирать информацию по внебюджетным расходам, кроме того, она не публикуется и ее нет в публичном доступе. Для внебюджетных расходов зачастую не требуется утверждение Олий Мажлиса, и они не получают выгоды от государственного мониторинга и контроля. Отсутствие консолидированной налогово-бюджетной программы делает трудным для правительства получить всеохватывающее видение всех доходов и расходов для подготовки устойчивых среднесрочных бюджетов, которые были бы увязаны со всеми приоритетами развития страны. Во-вторых, более высокое качество расходов важно для обеспечения результативности расходования финансовых средств, полученных от налогоплательщиков. Но для наиболее важных категорий госрасходов, таких как образование, инвестиции и занятость в госучреждениях, - отсутствуют показатели оценки результатов, то есть насколько эти расходы приносят желаемые результаты. И, в-третьих, у госучреждений и их руководящих документов не хватает возможностей для поддержки хорошо функционирующего госсектора. Сюда относятся формирование госбюджета и отчетности, оценка налогово-бюджетных рисков, управление инвестициями, внутренний контроль, а также внутренний и внешний аудит. Законы, нормативные акты и организацию бизнес-процессов в госсекторе следует пересмотреть и улучшить с целью приведения управления государственными финансами в соответствие с передовыми практиками.

КОНТЕКСТ

Эффективные органы правительства имеют решающее значение для развития экономики страны, но слишком большой размер органов правительства может быть чрезмерным бременем для экономики и затруднить развитие динамичного частного сектора. Помимо этого, есть такие сферы, где правительство должно делать больше - например, предоставление качественных государственных услуг и инфраструктуры, а также обеспечение равных условий и правил игры для частных и государственных компаний; но есть и такие сферы, где правительство должно делать (вмешиваться) меньше. Например, не давать субсидии нежизнеспособным госпредприятиям, не предоставлять нецелевых субсидии домашним хозяйствам или ограничивать конкуренцию.

Консолидированные государственные расходы Узбекистана - как бюджетные, так и внебюджетные – значительны, и составили 35,2 процента от ВВП в 2018 г.; а с учетом квазифискальных потерь объем госрасходов составил не менее 41,2 процентов от ВВП.¹ Расходы

¹ В расчетах, приведенных в этом документе, используется показатель ВВП за 2018 г. после пересмотра его в сторону повышения Госкомстатом Узбекистана в феврале 2019 г. Это увеличение ВВП отражает в основном включение элементов ненаблюдаемой экономики, и пересмотренный ВВП за 2018 г. на 19,3 процента выше,

внебюджетных средств были больше, чем расходы, заложенные в бюджет, что подчеркивает важность реформирования и обеспечения прозрачности системы госбюджета, над которой работают государственные органы (Рисунок 1.1 и Таблица 1.1). Расходы, заложенные в госбюджет, включают только расходы центральных и местных органов власти, в том числе некоторые из бывших государственных целевых внебюджетных фондов, которые были консолидированы в расходы центрального правительства в 2018 и 2019 гг. Внебюджетные расходы включают расходы оставшихся внебюджетных фондов (ВБФ); внебюджетные счета бюджетных организаций; государственные инвестиционные расходы, финансируемые за счет иностранных займов на проекты; кредитование мер политики Фондом реконструкции и развития Узбекистана (ФРРУ), правительством и зарубежными кредиторами; и оценки квазифискальных потерь государственных предприятий (ГП)².



Государственные расходы в Узбекистане - стране со средним-низким уровнем дохода на душу населения – выше, чем в большинстве соответствующих сопоставимых стран. Консолидированные государственные расходы без учета квазифискальных потерь на 7

чем прогнозный ВВП за 2018 г., который применялся до февраля 2019 г. По отношению к прогнозному ВВП на 2018 г., консолидированные государственные расходы составили 46,7 процента от ВВП в 2018 г.

² Мы используем термин «консолидированные расходы государства» для обозначения всех бюджетных и внебюджетных расходов. МВФ использует этот термин для обозначения бюджета органов правительства плюс льготное банковское кредитование на программы развития; это составляет две трети от полностью консолидированных расходов государства.

процентов от ВВП больше, чем в среднем в странах со средними-низкими доходами на душу населения, на таком же уровне, как в среднем в странах со средними-высокими доходами на душу населения, и на 8 процентов от ВВП больше, чем в странах с таким же ВВП на душу населения (Рисунок 1.2). Следует отметить, что уровень госрасходов в Узбекистане отражает наследие той экономической модели из прошлого, которая в настоящее время в значительной степени реформируется. Отправная точка реформ подчеркивает большой масштаб вмешательства государства в экономику и проблемы, которые правительство должно решить в ходе реализации своей программы реформ по оптимизации зоны влияния государства таким образом, чтобы обеспечить лучшее «соотношение цены (величины расходов) и качества (результатов)» госбюджетных расходов, поддерживать создание соответствующего потенциала органов власти и оставить достаточно места в экономике для частного сектора.

Большая доля целевого кредитования и квазифискальные потери госпредприятий (ГП) отражают государственную поддержку капиталоемким отраслям промышленности, которые создают очень мало рабочих мест и куда не сильно привлекаются прямые иностранные инвестиции. Квазифискальные потери госпредприятий составляют не менее 6 процентов от ВВП, что также соответствует величине целевого кредитования государственными банками для поддержки госпредприятий. Здесь возможна погрешность из-за некоторого возможного двойного счета, но ее масштаб является умеренным. Квазифискальные потери могут быть значительно больше, если учесть все госпредприятия в данный расчет и если в цену на уровне окупаемости затрат, используемую в качестве эталона, включить не только затраты на эксплуатацию и обслуживание, но также и затраты на обслуживание долга, амортизацию и прибыль госпредприятий. Эти квазифискальные потери в сочетании с налоговыми расходами в пользу госпредприятий в размере около 6 процентов от ВВП, ведут к объему госбюджетной поддержки госпредприятий, которая составляет более трети консолидированных государственных расходов. Реформирование госпредприятий при рационализации такой масштабной поддержки госпредприятий потребует решительного, но деликатного подхода в сочетании с повышением социальной защиты для уязвимых слоев населения.

Отсутствуют достаточные статистические данные для анализа тенденций в консолидированных государственных расходах в динамике по годам. В результате этого, в большей части последующего обзора тенденций госрасходов используется только часть консолидированных расходов: расходы по бюджету, плюс целевое банковское кредитование госпредприятий. Эти две статьи госрасходов составили 24 процента от ВВП в 2018 г., или 60 процентов от консолидированных государственных расходов.

Таблица 1.2. Узбекистан: консолидированные государственные расходы, 2018 г.									
(в процентах от ВВП)									
	Бюд жет	Целе вые фонды	ВБФ	Вне- бюд жет. счета	Иностранное финансиров. инвестиций	Целевое кредито вание	Консолиди рованные расходы без учета КФП	Квази- фискальные потери (КФП)	Консолиди рованные расходы с учетом КФП
Расходы	19,5	6,5	1,1	3,4	0,3	4,3	35,2	6,0	41,2
Из них:									
Зарплаты	9,5			1,0			10,5		10,5
Пенсии	0,9	4,9	0,0	0,1			5,9		5,9
Капитал. затраты	2,4	1,3	0,7	0,6	0,3		5,2		5,2
Прочие	6,8	0,3	0,4	1,7		4,3	13,5	6,0	19,5
<i>Источники:</i> Государственные органы Узбекистана и оценки сотрудников ВБ.									
<i>Примечание.</i> КФП – квазифискальные потери. Бюджет (центральные и местные органы власти), государственные целевые и другие внебюджетные фонды, внебюджетные счета бюджетных организаций, капитальные расходы, финансируемые за счет иностранных займов и грантов, целевое банковское кредитование по госпрограммам развития, и оценки квазифискальных потерь.									

Тенденции в балансе и расходах госбюджета³

Государственные органы поддерживали бюджетную часть консолидированных расходов с профицитом с начала 2000-х годов. Начиная с почти сбалансированного бюджета в 2003 г., профицит центрального и местных органов власти вырос вместе с ценами на сырье к 2010 г., и затем сократился к 2015 г. В 2018 г. профицит вырос до 2,2 процентов от ВВП, что является самым высоким показателем с 2010 г., и на полупроцентных пункта более высоким по сравнению с 2017 г., несмотря на замедление роста ВВП (Таблица 1.2). Это демонстрирует большее повышение доходов, чем расходов, из-за девальвации обменного курса и более высоких экспортных цен на сырьевые товары, а также ограничений, чтобы не истратить все, что получено от улучшения сбора налогов.

В связи с заметно более масштабным целевым банковским кредитованием госпредприятий по программам развития, дефицит консолидированного бюджета значительно вырос с 2003 по 2018 гг. Увеличение объемов целевого кредитования отразило повышение финансовых потоков из госбюджета и из внебюджетного Фонда реконструкции и развития Узбекистана (ФРРУ) в банки с госдолей для последующего льготного кредитования ГП, что является одним из предпочитаемых государственными органами методов поддержки госпредприятий. Эти потоки увеличились за счет увеличения госбюджетных трансферов в госбанки для увеличения кредитования строительства жилья, и с начала реформ в 2017 г. в госбанки влили значительные капиталы из госбюджета и из ФРРУ. В 2018 г. увеличение целевого кредитования по госпрограммам развития компенсировало более высокий профицит госбюджета так, что дефицит госбюджета, так, как он измеряется властями, а не консолидированный дефицит, практически не изменился.

После значительного снижения с 2003 по 2017 годы, бюджетные государственные расходы (за исключением целевого кредитования по госпрограммам развития)

³ Данный раздел опирается на презентации расходов госсектора - госбюджет и целевое банковское кредитование госпредприятий.

выросли в 2018 г. Сокращение бюджетных расходов (за вычетом целевого кредитования) до 2017 г. было значительно больше, чем падение доходов госбюджета за этот период, и было вызвано снижением инвестиционных расходов по бюджету, сокращением бюджетных субсидий и снижением расходов на социальное обеспечение (строка «Расходы» в Таблице 1.2). В отличие от этого, в 2018 г., почти через год после начала реформ, расходы бюджета существенно возросли и отражали рост бюджетных расходов на общественную инфраструктуру и увеличение расходов на социальные программы и развитие сельских районов.

Таблица 1.3. Узбекистан: Бюджет центрального и местных органов власти, 2003-2018 гг.
(в процентах от ВВП)

	2003	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Доходы	27,9	25,6	30,8	28,0	25,4	24,7	27,9
Расходы	27,6	25,4	26,5	26,5	23,8	22,9	25,6
Социально-культурные расходы	7,7	8,3	9,1	10,8	9,6	9,2	10,0
Система социальной защиты	6,8	6,8	8,6	6,9	6,0	5,5	5,0
Экономика	2,7	2,7	2,1	1,9	1,7	1,7	1,9
Государственная администрация	0,5	0,5	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0
Государственные инвестиции 1/	4,8	3,4	2,8	2,1	1,9	2,0	2,4
Проценты	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Другое	4,6	3,5	3,6	4,0	3,8	3,6	5,3
Баланс бюджета	0,2	0,2	4,3	1,5	1,6	1,8	2,2
Целевое кредитование	0,6	0,4	1,6	2,6	2,1	3,6	4,3
Баланс с учетом кредитования	-0,4	-0,2	2,8	-1,0	-0,5	-1,8	-2,1
<i>Справочно:</i>							
ВВП (млрд. сум) 2/	11,806	19,108	74,153	210,183	242,496	302,537	407,514

Источник: Государственные органы Узбекистана, оценки МВФ и ВБ.

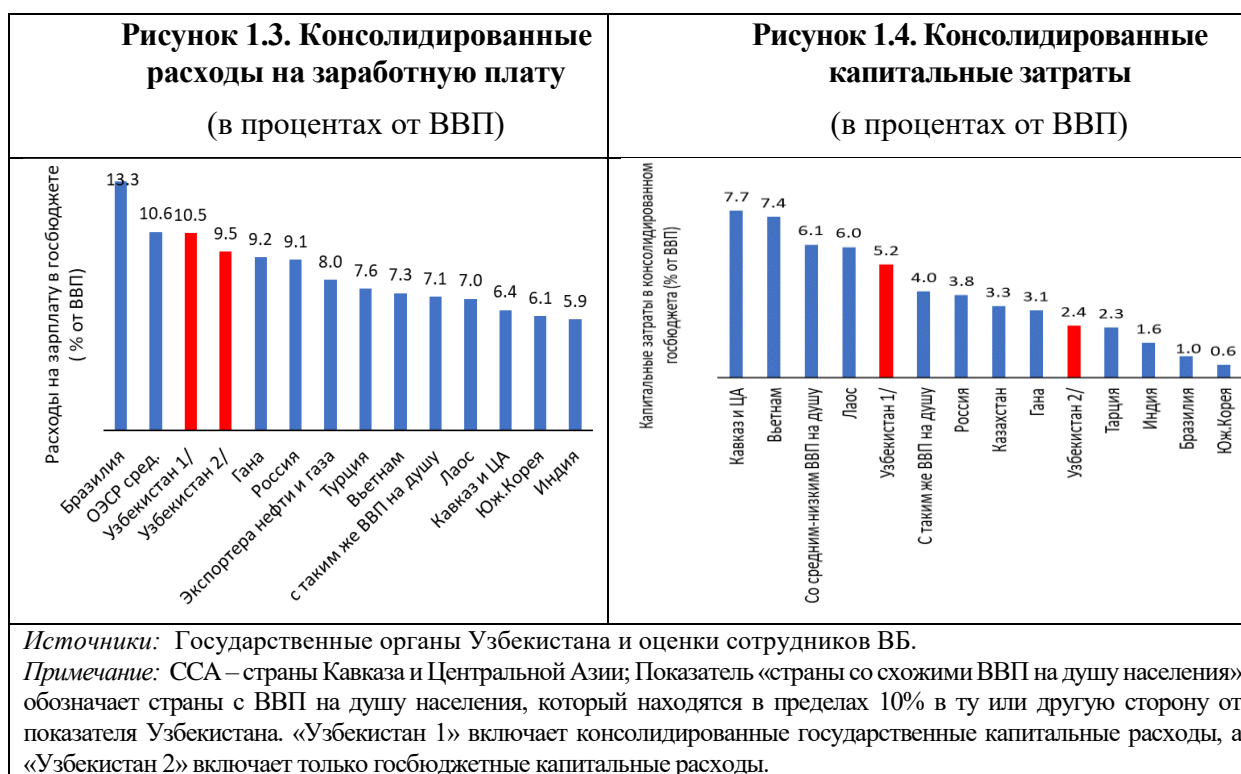
1/ Включает государственные инвестиции согласно бюджетной документации и расходы дорожного фонда.
2/ Показатели ВВП за 2003-2010 гг. также пересмотрены в сторону повышения на 20 процентов – на ту же величину, на которую пересмотрен ВВП Госкомстатом Узбекистана за 2015-2018 гг.

Экономическая классификация расходов

Из-за нехватки данных можно провести только ограниченный анализ государственных расходов по экономической классификации. Ассигнования на заработную плату госсектора явно выпадают из ряда в сравнении с сопоставимыми странами, а капитальные расходы госбюджета также выпали бы из ряда сравнения с другими странами, если включить целевое кредитование госпредприятий по программам развития - большая часть которого, в конечном счете, поддерживает инвестиционные проекты.

- **Заработная плата:** расходы на зарплату в консолидированном бюджете составили 10,5 процентов от ВВП в 2018 г., - столько же, сколько тратят в среднем развитые страны ОЭСР, и больше, чем в соответствующих сопоставимых странах (Рисунок 1.3). Уровень расходов на зарплату госбюджетникам в Узбекистане достигает среднего показателя по странам богатого природными ресурсами Ближнего Востока и Северной Африки и стран Африки к

югу от Сахары, и выше среднего по другим развивающимся регионам. Ассигнования на заработную плату включают расходы на оплату труда, четко определенную в бюджете (9,5 процентов от ВВП), и ассигнования на зарплату из внебюджетных фондов и счетов. Несмотря на то, что всеохватывающие данные по занятости в государственном секторе Узбекистана отсутствуют, анализ данных по некоторым министерствам показывает, что уровни зарплаты в госучреждениях превышают зарплаты в частном секторе, но, существует вероятность, что отчетные данные о зарплате в частном секторе могут быть существенно занижены. В результате, вполне возможно, что государственные ставки зарплаты довольно низкие, но уровень занятости в госсекторе чрезмерно высокий, что приводит к огромному размеру фонда зарплаты госбюджетников в бюджете страны. Необходимо проводить дальнейшую работу по оценке взаимосвязи между слишком высокими расходами на заработную плату и результатными показателями государственного управления (См. главу по заработной плате для более подробной информации).



- Капитальные расходы:** Консолидированные государственные капитальные расходы, как бюджетные, так и внебюджетные, составили 5,2 процента от ВВП в 2018 г. Это намного ниже среднего показателя сопоставимых стран, равного 7,7 процента от ВВП, в регионе Кавказа и Центральной Азии, и находится на нижнем пределе уровня государственных инвестиций, который согласно «Докладу Комиссии по экономическому росту»⁴ определен в качестве характеристики быстрорастущей

⁴ Доклад Комиссии по экономическому росту 2008 г. (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507>).

Доклад показал, что инвестиции из госбюджета 13-ти успешных стран, изученных в докладе, составили 5-7 процентов от ВВП.

экономики. Помимо госбюджетных инвестиций, в Узбекистане существуют значительные инвестиции госпредприятий, многие из которых финансируются за счет целевого кредитования от ФРРУ и правительства. Первоначальный анализ в рамках Обзора государственных расходов (ОГР) предлагает три главных приоритета для правительства. Во-первых, необходимо увеличить госбюджетные инвестиции для содействия в проведении ремонта существующей инфраструктуры, так и для улучшения дорог между городами и сельскими районами. Во-вторых, в целях повышения эффективности инвестиционных расходов, необходимо рационализировать и упростить институты управления государственными инвестициями и сократить дублирование подразделений по планированию, исполнению и мониторингу госинвестиций. Государственные инвестиции, с использованием государственных или частных средств финансирования, должны предприниматься только в случае, если такой проект представляет ценность для общества, доступен с точки зрения оплаты для налогоплательщиков и пользователей, финансирование эксплуатационных расходов данного объекта будет гарантировано и стабильно после введения объекта в эксплуатацию, а частные инвестиции недоступны. (См. главу 5 для более подробной информации). В-третьих, все внебюджетные инвестиционные расходы должны быть консолидированы и включены в госбюджет, включая государственные расходы, финансируемые международными финансовыми институтами, и гарантированные государством выплаты государственным предприятиям.

- **Субсидии госпредприятиям:** госпредприятия продолжают занимать доминирующую позицию в экономике и банковском кредитовании. Однако, как и в большинстве стран с переходной экономикой, бюджетные субсидии государственным предприятиям в Узбекистане невелики, а внебюджетная и квазифискальная поддержка довольно масштабна. Прямые субсидии в госбюджете небольшие и составляют около 1 процента от ВВП. В дополнение к прямым бюджетным субсидиям, поддержка госпредприятий также включает: налоговые и таможенные льготы и полное освобождение от уплаты налогов и таможенных платежей (см. главу о налоговых расходах), государственные инвестиции в пользу ГП, финансируемые из госбюджета в рамках программы государственных инвестиций, низкие цены на энергию и сырьевые ресурсы, поставляемые другими госпредприятиями, и субсидируемые банковские кредиты, софинансируемые из средств ФРРУ, правительством или международными финансовыми институтами при государственных гарантиях. Широкий спектр поддержки госпредприятий затрудняет получение четкой и всеохватывающей картины государственной поддержки, предоставляемой госпредприятиям и госбанкам. Отсутствует также и четкая картина по задолженностям ГП по платежам между ними в госбюджет (см. главу о ГП). По нашим оценкам, квазифискальные потери госпредприятий могут составлять до 4 процентов от ВВП на основании данных, предоставленных госпредприятиями секторов электроэнергетики, природного газа, водоснабжения и канализации. Квазифискальные потери, вероятно, были бы намного выше, если учитывать госпредприятия централизованного теплоснабжения, железнодорожный и воздушный транспорт, ирригационные компании и госбанки (у команды ВБ нет сведений о показателях этих компаний). Если правительство перейдет к практике учета всей поддержки для госпредприятий и госбанков в госбюджете, то это

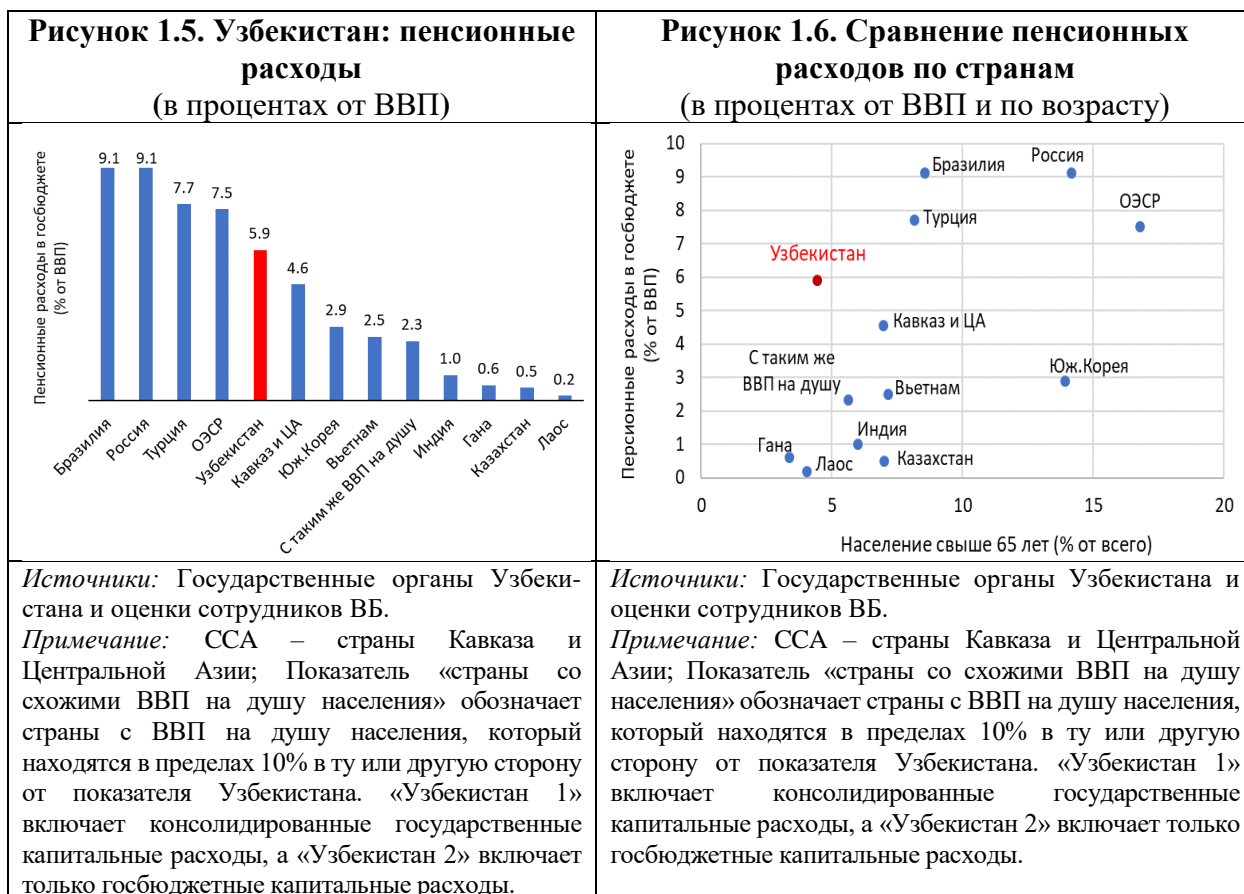
даст возможность правительству более четко самому понять реальный размер госрасходов и баланс выгод и потерь общества в процессе реформирования государственных финансов и в других секторах.

Функциональная классификация расходов

Анализ госрасходов по функциональной классификации также ограничен из-за отсутствия данных. Отличительные особенности расходов по функциональной классификации заключаются в следующем:

- **Образование:** расходы на образование в Узбекистане, выраженные в доле от ВВП, являются одними из самых высоких в мире. Госрасходы на образование составили 5,4 процента от ВВП в 2017 г. и 5,9 процентов от ВВП в 2018 г., что больше, чем в Казахстане, России, Турции, в странах с аналогичными доходами на душу населения, региональных аналогах и в развитых странах ОЭСР. Около трети госбюджета Узбекистана выделяется на образование, и эта доля практически не изменилась за последнее десятилетие. Даже по сравнению с консолидированными госрасходами, которые в два раза превышают официальный госбюджет, расходы на образование в Узбекистане составляют около 15 процентов от общих госрасходов, что превышает средний показатель по Европе и Центральной Азии и ОЭСР. Отсутствие сопоставимых данных о достижениях и знаниях студентов в сфере образования не позволяет государственным органам установить связь между госрасходами и результатами этих расходов. (См. Важную сферу 2 по образованию для более подробной информации).
- **Здравоохранение:** государственные расходы на здравоохранение в Узбекистане мало чем отличаются от расходов в странах со средним-низким уровнем дохода на душу населения и в среднем по странам Кавказа и Центральной Азии. Выраженные как в доле от ВВП (2,2 процента), так и в доле от общих бюджетных расходов (менее 8 процентов) расходы на здравоохранение в Узбекистане довольно скромные. По сравнению с общими консолидированными государственными расходами расходы на здравоохранение значительно ниже, чем в любой из соответствующих сопоставимых стран, и ближе к расходам на уровне Индии и Лаосе. Показатели здоровья населения в Узбекистане аналогичны показателям сопоставимых стран в том же регионе, но ниже по сравнению со средним значением по странам с таким же уровнем дохода на душу населения. Рост и повышение качества расходов на здравоохранение имеет важное значение для увеличения человеческого капитала (См. Важную сферу 3 по здравоохранению для более подробной информации).
- **Пенсии:** государственные пенсионные расходы в Узбекистане выше, чем в соответствующих сопоставимых странах, как в процентах от ВВП, так и в виде доли в бюджетных расходах (Рисунок 1.5). Узбекистан тратит больше на пенсии даже по сравнению со странами с аналогичной долей пожилых людей в общей численности населения (Рисунок 1.6). Тем не менее, адекватность пенсий низкая, а поступления в виде пенсионных отчислений от заработной платы, финансирующие систему PAYGO, были недостаточны, учитывая значительный уровень неформальной занятости. Впервые правительство планирует перечисление из госбюджета в пенсионный фонд в 2019 г. для компенсации потери поступлений в результате налоговой реформы.

Планируемый трансфер составит 1,2 процента от ВВП или 17 процентов пенсионных расходов. В дальнейшем может быть проведен анализ соответствия, охвата и стабильности пенсионного фонда. В настоящее время достаточно сказать, что бюджетная субсидия изменяет характер выплат пенсий при системе PAYGO «выплаты по мере поступлений». Финансирование социальной защиты из общих доходов госбюджета является приемлемым каналом для рассмотрения с учетом высокого уровня неформальности экономики.⁵



⁵ Всемирный банк. 2019. Меняющийся характер занятости. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>

Местные органы власти играют большую роль в предоставлении государственных услуг в Узбекистане. Благодаря высокоцентрализованной структуре органов правительства, местные органы власти имеют низкий уровень самостоятельности в распоряжении поступлениями от налогов и распределении расходов и действуют в качестве органов центрального правительства, удаленных на расстояние. Система межбюджетных отношений остается высокоцентрализованной с трансфертами по усмотрению властей из центрального бюджета по результатам переговоров с местными властями и исходя из инерции расходов в предыдущие годы. Данная структура не создает стимулов для эффективного управления ресурсами и улучшения в качестве оказания услуг. Чтобы решать эти проблемы, как первый шаг, правительство может рассмотреть повышение предсказуемости трансфертов путем внедрения механизма распределения трансфертов на основе установления заранее установленных правил, пересмотра и уточнения установления уровня расходов по уровням местных органов власти, и предоставления большего уровня бюджетной автономии местным органам власти.

Структура межбюджетных отношений между центральными и местными органами власти в Узбекистане относится к децентрализованной административной модели. В такой структуре местные органы власти играют роль агентов центрального правительства в регионах и подотчетны центральному правительству. Ресурсы выделяются местным органам власти, при этом им предоставляется очень незначительная автономия при принятии решений. Со времени обретения Узбекистаном независимости данная система не претерпела значительных изменений. Однако, многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой провели реформы по бюджетной децентрализации, в т.ч. Польша и Индонезия, а также такие соседние страны как Украина, Грузия и Кыргызская Республика (См. главу по межбюджетным отношениям для более детальной информации).

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

Крупные налоговые расходы

Налоговые льготы и освобождения от налогов ведут к большим прямым фискальным потерям для госбюджета. Помимо этого, политика налогового стимулирования в Узбекистане ведет к значительным издержкам на мониторинг со стороны правительства, так как в процессе присутствуют процедуры по субъективному усмотрению чиновников. Что наиболее важно, результативность указанных налоговых льгот сомнительна, так как они не привели к значительному росту прямых иностранных инвестиций, внутренних инвестиций или созданию бизнеса. Как представляется, правительство предоставляет большое количество налоговых льгот без проведения анализа экономической эффективности существующих льгот в части достижения ими намеченных целей.

Внебюджетные расходы значительны, и на них приходится половина консолидированных общегосударственных расходов в 2018 году⁶. На половину операций правительства не распространяются те же бюджетные процессы, мониторинг и отчетность, которые существуют для утверждаемой госбюджетной части расходов. При принятии решений Министерство финансов не владеет всеобъемлющей информацией обо всех государственных расходах в стране. В конкретных случаях - например, в государственных инвестициях - различные министерства и ведомства занимаются рассмотрением, планированием и участвуют в процессе госинвестиций. Зарплата госчиновникам и госбюджетникам выплачивается как из бюджетных, так и из внебюджетных источников отдельных министерств и ведомств, что приводит к неодинаковой компенсации за одинаковую работу и к отсутствию равных условий и правил для всех госчиновников. В то время как большинство школ получают примерно одинаковое финансирование на одного учащегося от центрального правительства, школы в менее обеспеченных районах имеют меньшие внебюджетные ресурсы, и не в состоянии компенсировать труд своих учителей на таком же уровне, как в школах в более благополучных регионах.

Большая часть внебюджетных расходов осуществляется внебюджетными фондами (ВБФ), на которые приходилось 27 процентов консолидированных общегосударственных расходов в 2018 г., а также внебюджетными счетами бюджетных организаций, расходы которых составили еще 10 процентов. Внебюджетные фонды Узбекистана (ВБФ), которых на конец 2018 г. насчитывалось 47, делятся на пять категорий:

- (1) Государственные целевые фонды. Эти фонды включены в бюджетный документ, они находятся на Едином казначейском счете (ЕКС), но не консолидируются в бюджет. В 2017 г. в бюджетном документе было представлено 7 государственных целевых фондов, которые не были включены в бюджет. Из них один фонд был консолидирован в бюджет 2018 г., а еще три были консолидированы в 2019 г. Три государственных целевых фонда, остающиеся за пределами бюджета это: Пенсионный фонд, Фонд занятости и Фонд поддержки приватизированных предприятий. Расходы четырех ВБФ, консолидированных в бюджет в 2018 и 2019 годах, эквивалентны 13 процентам бюджетных расходов, что указывает на очевидный прогресс, достигнутый правительством в консолидации внебюджетных фондов в бюджетный процесс.
- (2) Шесть ВБФ, не включенных в бюджетный документ, которые находятся на ЕКС.
- (3) Двадцать три ВБФ, не включенные в бюджетный документ, но не находящиеся на ЕКС. Несмотря на то, что их сальдо и расходы невелики - например, расходы в 2018 г. составили 0,6 процента от ВВП - размещение этих ВБФ в коммерческих банках помогло поддержать банковскую систему после девальвации 2017 г. Внесение этих ВБФ в ЕКС имеет важное значение для прозрачности и правильного управления денежными средствами, так как при необходимости государственные органы смогут поддержать банковскую систему другими способами.

⁶ Данные за предыдущие годы неполные и несопоставимые.

- (4) Пятнадцать ВБФ, которые принадлежат различным министерствам и ведомствам. К ним относятся Фонд развития систем налогового управления, Фонд школьного образования и другие. Государственные органы не предоставили данных об этих ВБФ. Включение их в расходы госбюджета приведет к увеличению официальных государственных расходов. Крайне важно, чтобы эти ВБФ также были внесены на ЕКС.
- (5) Помимо этого, многие ГП, особенно те, которые до недавнего времени имели ранг министерств, и которые в настоящее время преобразованы в министерства, такие как Узбекэнерго, преобразованное в Министерство энергетики в феврале 2019 г., имеют ВБФы, которые не находятся на ЕКС, и не входят в схему мониторинга Минфина.

Органы власти намерены консолидировать 18 ВБФ и ФРРУ в госбюджет с 2020 г. и намерены консолидировать оставшиеся ВБФ в будущем. До настоящего времени прогресс был не таким быстрым, как это планировалось изначально, но этот процесс требует времени. Органам власти рекомендуется добиться стабильного прогресса в этой сфере, при этом без создания новых ВБФ, даже если новые ВБФ создаются для ускорения выплат расходов или для чего-то еще.

Кроме внебюджетных фондов, существует 20000-30000 внебюджетных счетов бюджетных организаций. Все они внесены на ЕКС. Расходы по этим счетам в 2018 г. составили десятую часть консолидированных государственных расходов. Четверть расходов с этих счетов относилась к зарплате, включая премии и другие надбавки, и почти столько же относилось к капитальным затратам, включая офисное оборудование.

Почему органы правительства создают новые ВБФ или внебюджетные счета? Некоторые ВБФ, такие как Пенсионный фонд, существуют как в Узбекистане, так и во многих других странах в связи с несоответствием между многолетним временным горизонтом данного фонда и годовым горизонтом госбюджета⁷. В других случаях может возникнуть попытка оградить определенные поступления от рисков изъятия их в общий котел госбюджета. Создается впечатление, что в последние годы в Узбекистане было создано несколько новых ВБФ для ускорения процедур, сокращения бюрократических проволочек и повышения зарплаты работников. Такая мотивация понятна, но выведение некоторых операций из министерств или других бюджетных подразделений в целях ускорения выплат наносит ущерб развитию потенциала и улучшению обычных процедур, что необходимо для реформирования процедур с целью придания большей гибкости этим организациям. Кроме того, дополнительные ВБФ увеличивают численность занятых в госсекторе и повышают общий фонд зарплаты из госбюджета, не обеспечивая конкурентоспособную зарплату для всех госслужащих. Мы заметили, что эта проблема беспокоит государственные органы. Кроме того, так как к большинству ВБФ не применяются обычные бюджетные процедуры, поэтому создание новых ВБФ приводит к потере контроля над растущей частью совокупных расходов со стороны Минфина и к снижению прозрачности, что может привести к неэффективности или неправильному использованию средств.

⁷ Радев, Димитар и Ричард Аллен. 2010. Внебюджетные фонды.
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Extrabudgetary-Funds-23841>

Аналогичная ситуация с внебюджетными счетами. Как и в большинстве других стран до начала переходного периода, правительство разрешало всем бюджетным учреждениям - от министерств до внебюджетных фондов, образовательных и медицинских учреждений - открывать внебюджетные счета. Первоначальная идея была проста: изначально при системе формирования бюджета, которая преобладала в широком регионе и в Узбекистане, все поступления направлялись в Минфин, и каждое бюджетное учреждение получало субсидию из бюджета: бюджетным учреждениям не разрешалось собирать свои собственные доходы. Такая система формирования бюджета начала приобретать более свободные формы в последние десятилетия в Узбекистане, и правительство разрешило бюджетным учреждениям иметь некоторую свободу в повышении собственных доходов при условии, чтобы эти счета были на ЕКС. Тем не менее, эти средства находятся за пределами бюджетного контроля, и отсутствует централизованный мониторинг за тем, как тратятся эти деньги.

Управление государственными финансами не соответствует передовой практике

УГФ в настоящее время находится в стадии реформирования, но при этом все еще необходимо внедрение передового опыта. Связь между годовым госбюджетом и многолетней государственной стратегией развития отраслей и регионов довольно слабая. Бюджетный календарь существует, но отсутствуют инструкции для отраслевых министерств по верхним предельным лимитам для их бюджетных заявок. Концепция разработки программ развития недостаточно разработана и в ней недостаточна информация о результатных показателях деятельности. В структуре внутреннего контроля, управляемой Минфином, преобладают контроль и проверки с большим акцентом на применение наказаний за нарушения по результатам проверок. В отношении внешнего аудита, Счетная палата (СП) не рассматривает ключевые системные вопросы, а также системные и контрольные риски. Внешний аудит направлен на выявление формальных нарушений, рекомендации мер по устранению нарушений и наложение штрафов, вместо анализа системных рисков и проблем. В целом, при таком подходе делается упор на соблюдение правил и требований, а не на достижение конечных результатов и эффективность, и поэтому он не соответствует современной практике управления государственным сектором. Отсутствие финансовой отчетности, соответствующей международно-признанным стандартам бухгалтерского учета, также ограничивает эффективность работы СП. Несмотря на то, что СП своевременно проводит аудит исполнения годового бюджета, такой подход не соответствует международным стандартам аудита.

Правительство достигло большого прогресса в исправлении ситуации со слабой фискальной отчетностью и подотчетностью. В конце 2018 года Минфин создал подразделение по статистике госфинансов (СГФ) и фискальной прозрачности. Данный отдел начал составление соответствующих требованиям СГФ данных по государственному бюджету, и он также собирает информацию по всем ВБФ, внебюджетным счетам и унитарным предприятиям (госпредприятиям, находящимся в полной собственности центрального правительства). Органы власти работают над укреплением среднесрочной бюджетно-налоговой структуры, а также над укреплением выработки цели налогово-бюджетной политики и проведения анализа эффективности бюджета, особенно в части взаимоотношения между госрасходами и конечными результатами. Составление и публикация

консолидированного бюджета, который включает все бюджетные и внебюджетные расходы, все еще находится в процессе реализации, что создает трудности для властей в части реализации их налогово-бюджетной политики, ограничивает подотчетность по государственным расходам, а также снижает прозрачность фискальных операций.

Министерства и ведомства, участвующие в управлении государственными инвестициями, не обладают достаточными возможностями для выявления, разработки, оценки, исполнения и мониторинга инфраструктурных проектов, в том числе финансируемых через ГЧП. Фундаментальная проблема, которую необходимо решить, заключается в том, что разработка Программы государственных инвестиций слабо связана с процессом планирования текущих расходов в госбюджете, по-существу отделяя ответственность по капитальным затратам от ответственности по расходам на исполнение, поддержание основных фондов в эксплуатационном состоянии и достижение ими результатных показателей.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Налоговые и таможенные расходы

Налоговые расходы должны быть сокращены и значительно упрощены. Сокращение налоговых расходов предоставит существенное фискальное пространство (доходы) для покрытия растущих потенциальных расходов в скором будущем в процессе реструктуризации госпредприятий и для увеличения расходов на систему социальной защиты населения. Кроме фискального пространства (доходов), сокращение налоговых расходов поможет снизить неэффективность, создаваемую льготами и списаниями задолженностей, предоставляемыми отдельным предприятиям. Такие налоговые расходы не только не привели к дополнительному притоку прямых иностранных инвестиций, но и, скорее всего, помешали открытию новых предприятий и созданию рабочих мест. Несмотря на мотивацию хорошими намерениями (хотели как лучше), большая часть налоговых расходов в Узбекистане не служат на самом деле благоприятному развитию промышленности, так как поддерживаются крупные, неэффективные и давно созданные госпредприятия.

Таможенные расходы намного выше налоговых расходов, и составляют до 10 процентов ВВП. Такой большой объем таможенных расходов (то есть льгот, освобождений, списания задолженностей по уплате) не должен рассматриваться как потенциальный источник роста дохода госбюджета при их сокращении, а скорее как возможность снизить налоги на импортеров, снизить издержки на соблюдение требований по уплате для импортеров и уменьшить нагрузку в отношении мониторинга для правительства. Размер таможенных льгот требует дальнейшего анализа, так как общее снижение таможенных пошлин и акцизных налогов по международным соглашениям, или сокращения ставок, применяемые ко всем предприятиям, не будут считаться налоговыми расходами. Только когда таможенные льготы даются на основании отдельных постановлений, государственные органы смогут более точно оценить таможенные расходы.

Расходы

Повышение качества госрасходов имеет важное значение для успеха процесса реформ в Узбекистане. В качестве приоритета правительству необходимо разработать общее стратегическое видение и отраслевые подходы. Далее, улучшение качества и результативности требует измерения, подотчетности, инноваций и стимулов. Есть два аспекта эффективности: рост эффективности в результате улучшений размещений госрасходов (распределительный) и операционный (технический). Для роста распределительной эффективности органы власти должны обеспечить соответствие госбюджетных расходов стратегическим приоритетам и рассчитать выгоды и издержки как предлагаемых, так и альтернативных вариантов использования государственных средств. Здесь важна устойчивость: жесткие бюджетные ограничения должны быть нормой при наличии постоянных стимулов к перераспределению госрасходов на более важные приоритеты правительства. Например, правительству нужно лучше определиться со стратегическими приоритетами в образовании: эффективно ли расходовать 2/3 госбюджета на школьное образование, или же лучше увеличить расходы на дошкольное образование или на высшее образование. Некоторые другие проблемы в уточнении стратегических приоритетов - и в повышении качества госрасходов – также могут отражать приоритеты, вытекающие из инвестиций или из уникальной роли органов правительства.

Операционная (техническая) эффективность оценивает взаимодействие госрасходов и их результатов. Без четкого измерения целей и результатов на выходе, существует тенденция измерять только параметры ресурсов на входе. Например, в образовании отсутствие международно-признанного стандартного тестирования знаний студентов, чтобы определить, насколько госрасходы ведут к желаемым результатным показателям, приводит к тому, что оценка качества госрасходов в настоящее время затруднительна. Укрепление внешнего контроля за госрасходами правительственными органами помогло бы росту эффективности. Счетная палата в настоящее время не охватывает системные проблемы и системные риски, а также риски контроля. Внешний аудит фокусируется на выявлении формальных нарушений, рекомендует как их устранить и накладывает штрафы, вместо анализа системных проблем. В структуре внутреннего контроля, управляемой через Минфин, доминирующую роль играют контроль и проверки, с большим акцентом на применение наказаний. В целом такой подход дает приоритет соблюдению правил, а не достижению конечных результатных показателей, и поэтому он не соответствует современной международной практике управления в государственном секторе.

Налогово-бюджетная система

Приоритет в реформировании налогово-бюджетной системы должен быть установлен на консолидирование всех внебюджетных расходов в госбюджет, и применение к ним тех же процессов планирования, исполнения и мониторинга, что и к обычным госбюджетным расходам. Такая консолидация не означает, что все ВБФ должны быть расформированы/ликвидированы при консолидации в бюджет. Наоборот: некоторые из этих ВБФ могут сохранять свои названия, функции и даже обособление средств от госбюджета, например, такие как Фонд Приаралья и Пенсионный фонд. Но они должны быть учтены в составе госбюджета, чтобы обеспечить цельность, прозрачность,

сопоставимость, таким образом, чтобы Министерство финансов учитывало все фискальные операции государства при разработке и в проведении налогово-бюджетной политики.

Органам правительства рекомендуется перевести все внебюджетные фонды и внебюджетные счета на ЕКС. Это позволит правительству знать свое финансовое положение на конец каждого дня. Государственный долг небольшой, но несмотря на это, государственные органы могут рассмотреть возможность установления минимального порога государственных денежных средств на ЕКС. Это можно было бы назвать резервным фискальным счетом, который может быть предназначен для обеспечения достаточных денежных средств для погашения задолженности или для финансирования любых непредвиденных обязательств.

Надо разрешить всем коммерческим банкам, имеющие лицензию центрального банка, обслуживать госбюджет. Тем не менее, государственные депозиты не должны размещаться в коммерческих банках для поддержки финансового состояния этих банков. Реформирование банковского сектора должно сопровождаться введением правил, регулирующих способы оказания поддержки со стороны государственных органов системообразующим коммерческим банкам в исключительных обстоятельствах, и описать способы принятия решений в отношении банков, не являющихся системообразующими.

Управление государственными финансами

Основные реформы должны фокусироваться на разработке и внедрении усиленных систем, потенциала и инструментария в нескольких направлениях. Основные меры включают подготовку госбюджета, бухучет в государственном секторе, государственный внутренний контроль и аудит, внешний аудит и управление государственными инвестициями. По этим вопросам будет подготовлена отдельная записка на основании завершенной недавно оценки PEFA. Меры должны быть сосредоточены на следующем:

- Укрепление фундаментального процесса подготовки бюджета, потенциала и инструментария. Подразделения, управляющие текущими и капитальными расходами, должны быть тесно увязаны между собой. Необходимо ввести показатели результатов и эффективности для облегчения процесса планирования и мониторинга результатов госрасходов.
- Изменение культуры Министерства финансов и отраслевых министерств – уйти от роли министерства как командно-контрольного центра и перейти на роль стратегического партнера по улучшению всего для предприятий.
- Разработка и внедрение в Узбекистане Национальных стандартов бухгалтерского учета в государственном секторе (НСБУГС) на основе диагностики по Международным стандартам учета в государственном секторе (МСУГС).
- Разработка положений и процедур внутреннего аудита в государственном секторе, разработка механизмов внешнего аудита, основанных на оценке риска.
- Разработка многолетней стратегии управления долгом.

Эти меры, скорее всего, приведут к существенному улучшению системы УГФ. Подготовка бюджета изменится с годового рутинного упражнения на многолетнюю стратегию, таким образом гарантируя, чтобы намерения правительства преобразовывались

в конечные результаты. Отчеты о государственных финансах будут более своевременными, точными и актуальными, на основе усовершенствованных правил бухгалтерского учета и финансовой отчетности. Государственные органы сделают упор на решение системных и критических проблем за счет новых систем внутреннего и внешнего аудита при повышении эффективности и результативности государственных услуг. Повышение качества финансовой отчетности в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета приведет к усовершенствованию управления налогово-бюджетными рисками.

Важная сфера 1: Государственные доходы

Узбекистан собирает в среднем больше доходов, чем страны со средним-низким уровнем доходов на душу населения, и даже больше, чем развивающиеся страны Европы и Центральной Азии (ЕЦА). Масштабные налоговые реформы в 2018-2019 годах, как представляется, не привели к снижению уровня доходов, обеспечив хорошую финансовую подушку для органов власти, чтобы помочь решить проблему реструктуризации госпредприятий, которая может привести как к сокращению доходов от госпредприятий, так и к необходимости финансирования мер социальной защиты лиц, потерявших работу в процессе реструктуризации. Создание более прогнозируемой налоговой системы продолжает оставаться приоритетом для правительства, так же как и необходимость улучшения сбора налогов без обязательного повышения налоговых ставок.

КОНТЕКСТ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Доходы госбюджета в 2018 году увеличились до уровня 2015 года в процентном отношении к ВВП после снижения в 2016-2017 годах. Оздоровление в 2018 году было вызвано положительным влиянием девальвации обменного курса в сентябре 2017 года и комплексными экономическими реформами, инициированными властями в 2017 году (Таблица С1.1). Уровень доходов в 2015 и 2018 годах также мало изменился по сравнению с уровнем 2003 года, несмотря на то, что доходы в 2018 году получили пользу от включения в бюджет ряда государственных целевых фондов (см. Главу 1).

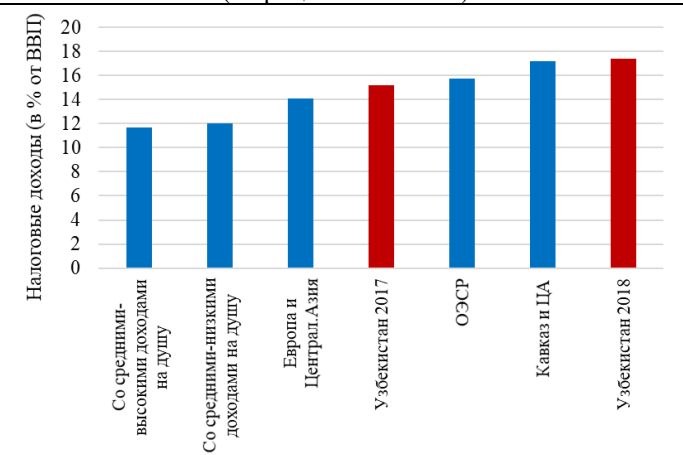
	2003	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Всего доходы, включая ВВФ¹	27.9	25.6	30.8	28.0	25.4	24.7	27.9
Доходы бюджета, кроме ВВФ	20.0	18.2	18.4	17.7	16.9	16.4	19.0
Налоговые доходы	18.9	17.3	17.2	16.3	15.5	15.2	17.0
Налоги на доходы и прибыли	5.6	5.2	5.1	4.9	4.6	4.3	4.4
<i>Выплачиваемые предприятиями</i>	2.9	2.7	2.8	2.8	2.6	2.4	2.5
<i>Выплачиваемые физическими лицами</i>	2.7	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9	1.9
Налоги на товары и услуги внутри страны	11.6	10.5	10.5	9.7	9.2	9.1	11.1
<i>НДС</i>	4.5	4.3	5.3	5.2	4.9	4.9	6.0
<i>Налоги с продаж</i>	0.9	1.0	0.5	0.7	0.7	0.6	0.6
<i>Акцизы</i>	5.9	3.3	3.0	2.7	2.6	2.5	2.5
<i>Налог на недра</i>	0.3	1.9	1.7	1.2	1.0	1.1	2.0
Налог на имущество	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
Налоги на международную торговлю и сделки	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6
Прочие бюджетные поступления (налоговые и неналоговые)	1.1	0.9	1.2	1.5	1.4	1.2	2.0
Фонды социального обеспечения (пенсионный и фонд занятости)	5.3	5.2	6.8	6.9	6.1	5.9	5.5
Прочие доходы (ФРРУ, Дорожный фонд, и гранты)	2.6	2.3	5.6	3.4	2.4	2.4	2.0

Источники: Пересмотр данных персонала Всемирного банка за 2003-2015 годы, база данных МВФ за 2003-2018 гг.

Налоговые поступления в процентах от ВВП в Узбекистане значительно больше, чем в среднем по Европе и Центральной Азии и в странах со средним-низким уровнем дохода на душу населения. Налоговые поступления в Узбекистане на 5,4 процентных пункта ВВП выше в 2018 году, чем в среднем по странам со средним-низким уровнем дохода на душу населения; эта разница не включает в себя значительные внебюджетные поступления в Узбекистане, которые, скорее всего, будут со временем увеличиваться (Рисунок С1.1). Налоги на товары и услуги (в процентах от доходов) в Узбекистане в 2018 году в среднем выше, чем в странах ЕЦА и странах со средним-низким уровнем дохода на душу населения, в то время как налоги на доходы, прибыль, на доходы с капитала, а также налоги на международную торговлю ниже, чем в этих сопоставимых странах. Налоги на международную торговлю в Узбекистане были ниже в 2018 году в связи с большими льготами (см. Главу 2 о налоговых расходах).

В 2018-2019 годах органы власти провели масштабные налоговые реформы, направленные на стимулирование экономической деятельности, поддержку более эффективного сбора доходов и упрощение налогового администрирования. Основными направлениями реформы являются снижение и унификация налоговой нагрузки на малые и крупные предприятия, унификация ставок налога на прибыль юридических лиц, налога на доходы физических лиц и социального налога на уровне 12 процентов, рационализация платежей по НДС, сокращение количества прямых налогов и обязательных платежей, совершенствование процедур налогового администрирования (Таблица С1.2).⁸ Органы власти также начали работу по преобразованию таможенной и пенсионной систем.

Рисунок С1.1. Налоговые поступления в Узбекистане и сопоставимых с ним странах, 2017-2018 годы
(в процентах от ВВП)



Источник: Всемирный банк, МВФ, уполномоченные органы Узбекистана.

Некоторые важные изменения в налоговой системе:

- В 2018 году ставка налога на прибыль юридических лиц была снижена до 12 процентов, что почти в два раза меньше, чем в 2003 году, но потом повышена до 15 процентов с января 2020.
- Непрогрессивный налог на доходы физических лиц в размере 12 процентов заменил несколько шкал с более высокой предельной ставкой.
- Налогообложение индивидуальных предпринимателей варьируется в зависимости от их оборота. Упрощённый НДС в размере 7 процентов действует с января 2019 года по январь 2022 года для фирм с годовым оборотом менее 3 миллиардов сум.

⁸ Постановление Кабинета Министров от 31 декабря 2018 года № 1065.

- Правительство приняло решение упразднить упрощенный НДС и льготы по НДС на импорт и снизить НДС с 20 процентов до 15 процентов с октября 2019 года.
- Правительство повысило импортные тарифы на некоторые товары и ввело акцизный налог на некоторые товары в январе 2019 года, повысив к январю 2020 года средний импортный тариф до 8 процентов.
- Ставка налога на имущество для физических лиц снижена с 1,7 процента в 2016 году до 0,2 процента в 2019 году, а для фирм - с 5 процентов до 2 процентов.
- Единый налог для микро- и малых предприятий (ММП) был снижен с 13 процентов в 2005 году до 4 процентов в 2019 году.
- Ставка налога на фонд оплаты труда для крупных компаний была снижена с 31 процента в 2005 году до 25 процентов и до 12 процентов для ММП в 2019 году. С января 2020 года ставка налога на фонд оплаты труда снижена с 25 процентов до 12 процентов для госпредприятий с государственной долей 50 и более процентов.
- Налог на дивиденды был снижен с 15 процентов в 2005 году до 5 процентов в 2019 году.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ

Налоговая система должна стать более прогнозируемой и менее сложной. Несмотря на то, что в Налоговом кодексе закреплены основные налогооблагаемые базы и ставки подоходного налога с физических лиц и НДС, другие налоговые ставки устанавливаются правительством в ежегодных постановлениях о госбюджете, которые по сути стали мини-Налоговыми кодексами.⁹ В то время как налоговая реформа 2019 года должным образом концентрировалась на упрощении налогов, снижении налогов на рабочую силу и расширении применения НДС, дальнейшая налоговая реформа остаётся в числе приоритетов для повышения инвестиционной привлекательности Узбекистана. Хотя измерение порога между малыми и крупными предприятиями было изменено с количества работников на годовой оборот, у малых предприятий все ещё присутствуют сильные стимулы оставаться малыми, сокращаться или раздробляться, чтобы избежать перехода на стандартный налоговый режим, что может сказываться на создании рабочих мест.

⁹ Например, постановление о госбюджете на 2019 год состоит из 138 страниц, четыре пятых из которых посвящены установлению различных ставок налогов.

	2003	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Налог на прибыль (стандартная ставка)	20	15	9	7.5	7.5	7.5	14	12
Подоходный налог								
нижняя шкала доходов	13	13	11	8.5	7.5	7.5	7.5	12
высшая шкала доходов	32	30	22	23	23	23	22.5	12
число шкал доходов	3	3	3	3	4	4	4	0
НДС ¹	20	20	20	20	20	20	20	20
Единый налог для микро- и малых фирм								
промышленность	12	13	7	5	5	5	5	4
сельское хозяйство ²	6	6	6	6	5	5	5	4
Единый социальный платеж ³	37.2	31	25	25	25	25	25	12
Налог на дивиденды	15	15	10	10	10	10	10	5
Налог на имущество	3	3.5	3.5	4	5	5	5	2

Источник: Всемирный банк на основе постановлений правительства о годовом бюджете.
Примечания: (1) Упрощённый НДС в размере 7% был внедрён в январе 2019 года для фирм с годовым оборотом до 3 млрд. сум. (2) За исключением тех, кто платит единый земельный налог. (3) Сумма отчислений, уплаченных фирмами в Пенсионный фонд, Фонд содействия занятости и Профсоюзный фонд. Кроме того, в 2003 году работники платили в Пенсионный фонд 2,5% от заработной платы, в 2010 году - 4%, в 2018 году - 8%, в 2019 году - ноль.

С реформированием государственных предприятий существует вероятность того, что гарантированный источник налоговых поступлений в краткосрочной перспективе сократится. Большая доля налогов в настоящее время собирается с относительно небольшого числа государственных предприятий, что значительно упрощает налоговое администрирование. Но государственные предприятия также получают широкий спектр льгот, в том числе субсидируемые энергия и льготный доступ к кредитам, что позволяет им нести повышенное налоговое бремя. По мере перехода экономики Узбекистана к рыночным отношениям количество государственных предприятий и привилегий для них будет уменьшаться. В то же время, внебюджетные поступления и расходы и квазифискальные операции необходимо закладывать в госбюджет. В краткосрочной перспективе влияние реформ на госбюджет может быть негативным, но в более среднесрочной перспективе стимулирование экономики за счёт структурных реформ и повышения налогово-бюджетной прозрачности, скорее всего, будет положительным с точки зрения роста поступлений в госбюджет.

Колебания уровня доходов в госбюджет в последние годы и возможное потенциальное сокращение доходов госбюджета в будущем представляют собой риск для лиц, ответственных за разработку мер политики, и подчеркивают важность среднесрочного подхода к бюджетным поступлениям для обеспечения устойчивости финансирования неотложных более высоких государственных расходов на инфраструктуру, образование и здравоохранение, которые имеют решающее значение для экономического роста и развития. Стратегическая важность мобилизации внутригосударственных поступлений путём разработки Среднесрочной стратегии

госбюджетных доходов (ССГ)¹⁰ заключается в мобилизации поступлений через налоговую систему, которая может обеспечить макроэкономическую устойчивость, отражая при этом соображения по распределению и создавая соответствующие стимулы для экономического и социального развития. Несмотря на то, что в годовом бюджете Узбекистана на 2019 год представлены оценки основных финансовых показателей на бюджетный год и два последующих года, прогнозы исключают некоторые внебюджетные операции и поступления¹¹. Кроме того, налоговую реформу следует рассматривать как многолетнее усилие и меру, направленную на удовлетворение потребностей в поступлениях в госбюджет, с тем, чтобы иметь более чёткое представление о вероятных поступлениях в течение разумного периода планирования. Налогоплательщики и инвесторы также должны иметь больше уверенности в том, как к ним будут относиться со стороны налогообложения и каковы будут возможные налоговые последствия их инвестиций и других решений.

Выплаты налогов в Узбекистане улучшились, но по-прежнему отнимают много времени. По показателю «Легкость ведения бизнеса в 2019» Узбекистан занимает 64-ю позицию по показателю Налогообложения, поднявшись с 78-ой позиции в 2018 году. Узбекистан упростил и удешевил уплату налогов для компаний, внедрив электронную систему заполнения и уплаты НДС, земельного налога, единых социальных платежей, налога на прибыль юридических лиц, налога на развитие инфраструктуры, экологического налога, взносов в Пенсионный фонд и накопительных пенсионных взносов. Правительство также отменило некоторые небольшие налоги и значительно сократило количество платежей. Тем не менее, соблюдение налоговых правил всё ещё может быть улучшено: для соблюдения налоговых положений в Узбекистане предприятию требуется потратить 181 час (по сравнению с 356 часами в 2010 году) и заплатить сумму в размере 40,1 процентов от своей прибыли (снижение в сравнении с 94,9 процентов от прибыли согласно докладу «Легкость ведения бизнеса в 2010»). Среднее количество часов для стран ОЭСР составляет 159,4. Однако широко распространённые методы государственного контроля и обеспечения соблюдения налогового законодательства, такие как использование коммерческих банков для налоговой отчётности¹² и сбора налогов (например, путём списания средств со счетов должников по налогам без согласия владельца счёта), находятся в числе факторов, которые приводят к появлению неблагоприятной деловой среды в Узбекистане.¹³

¹⁰ Необходимость ССГ была подчеркнута в Адис-Абебской инициативе в 2015 году, которая направлена на укрепление системы управления госбюджетными доходами и повышение справедливости, прозрачности, эффективности и действенности налоговых систем.

¹¹ Бюджет на 2020 год включает консолидированные показатели на 2020 год и индикативные параметры на 2021-22 годы. Впервые в истории Узбекистана консолидированный госбюджет был утвержден парламентом.

¹² Например, инструкция Центрального банка Республики Узбекистан (ЦБ РУз) (издана в 2002 году) предписывает коммерческим банкам сообщать в ЦБ РУз и налоговую инспекцию обо всех платёжных операциях юридических лиц, превышающих порог в несколько тысяч долларов. Постановление Президента Республики Узбекистан от 26 июня 2018 года "О мерах по коренному совершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы" предоставляет налоговым органам право прекращать операции по банковским счетам любой фирмы и снимать с банковских счетов сумму налоговой задолженности без согласия такой фирмы.

¹³ Имеются также сообщения от предпринимателей о неофициальных специальных сборах, собираемых местными властями на благотворительность, развитие местной инфраструктуры, проведение различных мероприятий.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Повышение предсказуемости изменений в сфере налогообложения и доходов госбюджета

Среднесрочный подход к обеспечению предсказуемости поступлений госбюджета и налогов поможет предпринимателям и гражданам лучше планировать свою деятельность. Налоговая реформа должна также способствовать расширению налоговой базы за счёт сокращения льгот и преференций и стимулировать предприятия к расширению размеров производства и занятости (см. Главу 2). Для устойчивой мобилизации поступлений в госбюджет, правительству следует рассмотреть вопрос о принятии среднесрочного стратегического подхода к эффективному налоговому администрированию. ССГ будет определять и регулировать программу реформ в Узбекистане на предстоящие 4-6 лет. Для достижения успеха в этом комплексном и многогранном начинании (включающем в себя меры политики, административные и правовые компоненты), важно опираться на нынешние усилия по реформированию.

Улучшение сбора налогов

Глава 2 ОГР посвящена налоговым расходам. Помимо пересмотра перечня налоговых и таможенных льгот, сбор налогов может быть улучшен за счёт оптимизации и унификации систем ИКТ (в том числе для помощи органам власти в сличении налогоплательщиков с зарегистрированными субъектами), реорганизации центра "единого окна" по таможенному тарифу и акцизным платежам, улучшения услуг и предоставления информации всем налогоплательщикам, а также укрепления управления крупными налогоплательщиками. Внедрение системы проверок на основе оценки степени рисков также должно помочь.

Глава 2. Налоговые расходы в Узбекистане

В Узбекистане существует несколько налоговых стимулов и льгот, называемых налоговыми расходами, которые влекут за собой большие прямые бюджетно-налоговые потери для госбюджета. Кроме того, политика Узбекистана в области налогового стимулирования приводит к существенным издержкам для правительства на мониторинг за соблюдением налогового законодательства, поскольку данный процесс включает в себя процедуры в зависимости от специфики предприятий. Наконец, эффективность этих налоговых стимулов вызывает сомнения, поскольку они, похоже, не привели к росту прямых иностранных инвестиций, внутренних инвестиций или созданию новых предприятий. Похоже, что правительство предоставляет множество налоговых стимулов без проведения анализа издержек и выгод в отношении того, эффективны ли были существующие льготы для достижения поставленной перед ними цели.

КОНТЕКСТ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Определение налоговых расходов

Налоговые расходы - это доходы, упущенные из-за налоговых льгот и стимулов. Налоговые стимулы - это измеримые выгоды, которые правительства предоставляют отдельным налогоплательщикам или группам налогоплательщиков с целью побудить их инвестировать в наиболее предпочтительные секторы или регионы. Налоговые расходы также влияют на характер таких инвестиций и в некоторых случаях снижают налоговую нагрузку на отдельных налогоплательщиков. Иногда льготы могут быть неналоговыми, например, гранты, займы или скидки для поддержки развития бизнеса или повышения конкурентоспособности. В Узбекистане существуют налоговые расходы на освобождение от уплаты НДС, от налога на доходы и таможенных платежей. В этом отчете мы используем налоговые стимулы и налоговые расходы как взаимозаменяемые понятия, даже несмотря на то, что налоговые расходы представляют собой упущенный доход, а налоговые стимулы являются инструментом, который приводит к упущению таких доходов.

Налоговые стимулы в странах мира

Налоговые стимулы в той или иной форме используются почти во всех странах мира. В Таблице 2.1 показаны различные налоговые стимулы в 153 обследованных странах. Налоговые каникулы (временное освобождение от уплаты налогов) широко распространены во всех регионах, за исключением стран ОЭСР. Это отражает постепенный отход развитых стран от использования налоговых каникул из-за их неэффективности при сопоставлении стимулов для увеличения инвестиций с налоговыми льготами. Сверхвычеты – это стимул, когда вычеты разрешены на сумму больше, чем фактическая стоимость определенных расходов – наиболее распространены в Южной Азии и применяются, главным образом для сокращения и субсидирования издержек по инвестированию, особенно инвестиций в НИОКР и тренинг, а также для покрытия издержек открытия новых предприятий.

Налоговые каникулы, предлагаемые в странах Восточной Европы и Центральной Азии (ЕЦА), во многом такие же, как и в других регионах. Гораздо более распространены режимы пониженных налоговых ставок, и все страны используют налоговые стимулы в пределах свободных или специальных экономических зон. Менее распространены инвестиционные налоговые льготы, которые являются более совершенной формой по сравнению с налоговыми каникулами. Стимулы, привязанные к инвестициям, увеличиваются вместе с размером инвестиций, в то время как в случае налоговых каникул налоговые стимулы не изменяются в зависимости от размера инвестиций. Почти половина стран региона ЕЦА предоставляют налоговые стимулы по своему усмотрению. Это означает, что налоговые льготы предоставляются в индивидуальном порядке от случая к случаю в рамках субъективного административного процесса, а не автоматически в рамках закона и посредством подачи налоговых деклараций. Ситуативный характер предоставления налоговых стимулов снижает эффективность режима инвестиционной политики, поскольку создает барьер для инвестиционных возможностей, так как инвесторы должны пройти через процесс утверждения, который является дорогостоящим с точки зрения времени и денег.

Таблица 2.1. Распространенность льгот по налогу на прибыль в регионах мира

	Кол-во стран	Налоговые каникулы/ Освобождение от уплаты налогов	Сниженная ставка налога	Инвестиционная налоговая льгота/ Налоговый зачет	Налоговые стимулы для НИОКР	Сверх-вычеты	СЭЗ/ Свободные зоны/ Свободный порт	Ситуативный характер льгот по усмотрению чиновников
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	12	92%	75%	67%	83%	33%	92%	83%
Восточная Европа и Центральная Азия	17	88%	71%	18%	53%	6%	100%	41%
Латинская Америка и Карибский бассейн	24	92%	33%	50%	8%	4%	71%	42%
Ближний Восток и Северная Африка	15	80%	40%	13%	0%	0%	80%	40%
ОЭСР	34	12%	32%	65%	76%	21%	68%	35%
Южная Азия	8	100%	38%	75%	25%	63%	63%	38%
Страны Африки к югу от Сахары	44	80%	64%	77%	11%	18%	66%	77%

Источники: С. Джеймс (2018). "Налоговые и неналоговые стимулы и инвестиции: Свидетельства и последствия для мер политики", Аналитические и консультационные услуги по оценке существующего инвестиционного климата. Группа Всемирного банка.

Узбекистан предлагает все льготы, которые обычно используются во всем мире, за исключением инвестиционных льгот, налоговых кредитов на инвестиции, и стимулов для НИОКР. Стимулы для НИОКР все шире используются во всем мире, в том числе в странах ЕЦА (Таблица 2.2). Узбекистан предоставляет стимулы для "инновационных технопарков" с целью поощрения инвестиций в инновационные технологии, включая химические, биотехнологические и информационные технологии (Приложение 2.1). Страна также предлагает свободные зоны в качестве важной части своей инвестиционной стратегии и применяет подход по усмотрению чиновников в предоставлении налоговых стимулов.**Error! Reference source not found.**

Таблица 2.2: Налоговые стимулы в развивающихся странах Европы и Центральной Азии, 2018 г.							
	Налоговые каникулы/ Освобождение от уплаты налогов	Сниженная ставка налога	Инвестиционная налоговая льгота/ Налоговый зачет	Стимулы для НИОКР	Сверхвычеты	СЭЗ/ Свободные зоны/ Свободный порт	Ситуативный характер льгот по усмотрению чиновников
Албания	x	x		x	x	x	x
Армения	x	x				x	x
Азербайджан	x			x		x	
Беларусь	x	x		x		x	
Босния	x		x			x	
Казахстан		x	x			x	x
Кыргызстан	x			x		x	
Македония	x	x				x	
Косово		x				x	
Молдова	x	x		x		x	
Черногория	x			x		x	
Россия	x	x		x		x	x
Сербия	x		x	x		x	
Таджикистан	x	x				x	
Туркменистан	x	x				x	x
Украина	x	x		x		x	x
Узбекистан	x	x				x	x
Всего: 17	15	12	3	9	1	17	7

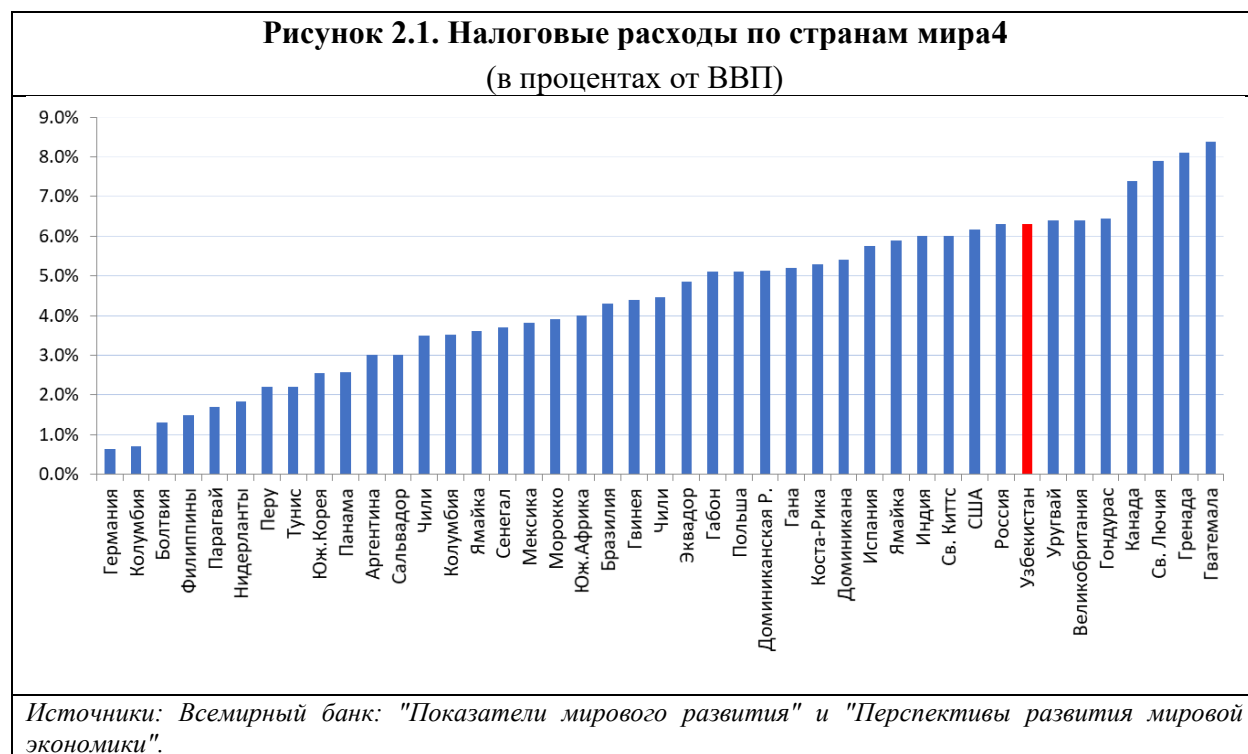
Источники: С. Джеймс (2018). "Налоговые и неналоговые стимулы и инвестиции: Свидетельства и последствия для мер политики", Аналитические и консультационные услуги по оценке существующего инвестиционного климата. Группа Всемирного банка.

Объем средств, недополученных госбюджетом в результате налоговых стимулов

Общие налоговые расходы Узбекистана в 2018 г. составили 6,4 процентов от ВВП, что составляет почти треть налоговых поступлений в бюджет. Эта цифра не включает в себя освобождение от уплаты налогов на импорт, включая таможенные платежи, акцизы, НДС на импорт, которые приходятся на долю налогоплательщиков или конечных потребителей, освобожденных от уплаты. В целом, сумма налоговых расходов указывает на возможность увеличения государственных доходов в случае их отмены. По мере того, как власти продвигают свои налоговые реформы, которые включают в себя значительное снижение налоговых ставок, размер налоговых расходов или упущенных доходов будет автоматически уменьшаться, поскольку упущенный доход будет соотноситься с фактическими ставками налогов или пошлин. Тем не менее, все еще будет возможность уменьшить размер налоговых расходов путем отмены налоговых стимулов для отдельных компаний или секторов.

Налоговые расходы значительно различаются по всему миру, от менее 0,5 процентов от ВВП в Германии до почти 8 процентов ВВП в Гватемале. Налоговые расходы в

России также составляют 6,3 процента от ВВП, но эта оценка включает в себя все налоги и таможенные платежи (Рисунок 2.1). **Рисунок 2.1. Налоговые расходы по странам мира⁴**



Как и в случае общего направления политики и целевого кредитования, наибольшая доля налоговых стимулов в Узбекистане приходится на обрабатывающую промышленность (в основном, производство автомобилей), секторы добычи полезных ископаемых и финансов. Власти сообщают, что 17 246 предприятий получили налоговые стимулы в объеме 9,3 млрд. сумов в рамках Налогового кодекса, а 21 355 предприятий получили налоговые стимулы в объеме 6,4 млрд. сумов в рамках отдельных правительственных постановлений (Таблица 2.3). **Error! Reference source not found.**

Официальные данные о таможенных льготах очень велики на уровне 7 процентов от ВВП в 2016 г. и 10 процентов от ВВП в 2018 г. Сумма, недополученная в результате освобождения от уплаты таможенных пошлин, составила в 2016 г. 2,8 процентов от ВВП по сравнению с суммой фактически собранных таможенных платежей в размере 0,6 процентов от ВВП. Большой размер таможенных расходов, как в процентах от ВВП, так и в сравнении с фактическим сбором таможенных платежей, указывает на то, что законодательство Узбекистана предусматривает очень высокие ставки таможенных пошлин, но постановления президента и правительства существенно их снижают.

Большой размер таможенных расходов следует рассматривать не как потенциальный источник дохода госбюджета в случае их отмены, а как возможность упростить импортные пошлины и снизить издержки на соблюдения требований инвесторами и на контроль со стороны правительства. Размер налоговых расходов на освобождение от

уплаты таможенных пошлин нуждается в дальнейшем анализе, поскольку общее снижение пошлин на основании международных соглашений или снижение, которое применяется ко всем предприятиям, не будут рассматриваться как налоговые расходы. Только в тех случаях, когда таможенные льготы анализируются отдельными указами, можно получить более точную оценку налоговых расходов на таможенные расходы.

Таблица 2.3. Налоговые расходы в Узбекистане, 2017 г.
(в миллионах сумов и процентах)

Сектор экономики	Объем стимулов	Доля (%)	В рамках Налогового кодекса		В рамках правительственных решений	
			Кол-во предприятий	Объем стимулов	Кол-во предприятий	Объем стимулов
Обрабатывающая промышленность	3 660	23,2	800	858	2 072	2 802
Другие секторы	3 090	19,6	13 585	1 463	16 745	1 627
Добыча нефти, газа и полезных ископаемых	2 559	16,2	73	1 226	32	1 333
Финансы, включая банковские услуги	2 212	14,0	511	2 194	129	18
Коммунальные услуги/электричество/газ	1 714	10,9	81	1 714	16	0,3
Транспорт	1 455	9,2	102	1 216	31	239
Услуги	438	2,8	670	339	250	99
Жилищное хозяйство и строительство	303	1,9	394	14	1 756	289
Сельское хозяйство	167	1,1	1 003	165	315	2
Государственное администрирование	157	1,0	27	152	9	5
Всего	15 755	100	17 246	9 341	21 355	6 414

Источники: Статданные госорганов, расчеты сотрудников Всемирного банка.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ

Оценка режима налогового стимулирования в Узбекистане

Оценка налоговых стимулов в Узбекистане показывает, что страна не отвечает самым передовым методам налогового стимулирования. Оценка охватывает как структуру мер политики, так и ее конечные результаты (Таблица 2.4). **Error! Reference source not found.**

Во-первых, Узбекистан предлагает множество различных налоговых стимулов с целью привлечения инвестиций. Опыт разных стран показывает, что более широкая инвестиционная политика, которая снижает общие издержки ведения бизнеса в стране, играет гораздо более важную роль в привлечении прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Инвесторы ценят больше стабильную экономическую среду, строгое верховенство закона и эффективные меры защиты права собственности, чем просто наличие налоговых стимулов. Несмотря на то, что в Узбекистане уделяется большое внимание налоговым стимулам, страна привлекла значительно меньше прямых иностранных инвестиций в последние годы (до 2018 года) (Рисунок 2.2).

Во-вторых, некоторые налоговые стимулы предлагаются вне налогового законодательства: почти треть всех налоговых льгот предоставляются в рамках правительственных решений. Хорошей практикой является использование налоговых стимулов, предусмотренных налоговым законодательством, чтобы уменьшить соблазн действий, оставляемых на усмотрение чиновников и злоупотреблений. Если стимулы предусмотрены законами, то они подлежат парламентскому контролю. Налогоплательщики также имеют возможность использовать процесс налоговых апелляций для подачи своих жалоб, когда налоговые стимулы предоставляются в рамках обычного процесса подачи налоговых деклараций.



В-третьих, предоставление налоговых стимулов вне Налогового кодекса дает существенные полномочия госчиновникам. Если инвестор не уверен в том, действует ли определенный налоговый стимул, он может запросить разъяснение или "предварительное решение" у налогового органа. Отдельный процесс вне налогового органа для уточнения налоговых стимулов приводит к дублированию и, следовательно, является излишним.

В-четвертых, налоговые стимулы должны автоматически предоставляться путем подачи налоговых деклараций без необходимости дополнительного предварительного утверждения. В Узбекистане существует множество процедур, связанных с налоговыми льготами, что не является хорошей практикой. Хотя эти процедуры и направлены на ограничение злоупотребления налоговыми стимулами, прохождение этих процедур является дорогостоящим для инвесторов. Эти процедуры могли бы быть предоставлены в рамках налогового администрирования с использованием риск-ориентированного критерия. Освобождение от уплаты таможенных пошлин также может быть заранее согласовано таможенным комитетом без необходимости в отдельном утверждении освобождения от уплаты пошлины. Вышестоящие органы могут продолжать осуществлять контроль посредством мониторинга налогового и таможенного комитетов на предмет использования налоговых стимулов и злоупотребления ими.

В-пятых, налоговые каникулы, предоставляемые либо в пределах свободных зон, либо в отношении конкретных секторов, менее эффективны по сравнению с инвестиционными стимулами и в идеале должны быть заменены последними.

В-шестых, для правильного применения налоговых стимулов, налогоплательщики должны подавать налоговые декларации, чтобы у налогового органа была необходимая для этого информация, даже если у них нет налогооблагаемого дохода.

В-седьмых, налоговое администрирование должно устранять любые злоупотребления налоговыми стимулами посредством своей политики аудита, включая обязательный аудит любых налогоплательщиков, претендующих на налоговые стимулы в больших размерах.

В-восьмых, директивные органы в налоговой сфере, включая парламент, должны располагать информацией о том, во сколько обходятся бюджету налоговые стимулы. Налоговые расходы должны также тщательно изучаться, как и другие расходы госбюджета. Для этого необходимо готовить учет и отчетность о налоговых расходах в рамках бюджетного процесса. Эта отчетность о налоговых расходах должна охватывать все налоговые стимулы по всем основным налогам, включая освобождение от уплаты таможенных пошлин.

Таблица 2.4. Оценка налоговых стимулов в Узбекистане

	Критерии политики	Балл	Комментарии
1	Налоговые стимулы используются минимально и главным образом для устранения сбоев рыночного механизма	Нет	Существует множество налоговых стимулов, предусмотренных как в налоговом законодательстве, так и вне его.
2	Налоговые стимулы указываются в налоговых кодексах, а не в других законах (за исключением добывающих отраслей)	Нет	Налоговые стимулы указываются в налоговом законодательстве, однако дискреционные налоговые стимулы предоставляются вне налогового законодательства, в том числе в указах и постановлениях
3	Налоговые стимулы не предлагаются в дискреционном порядке вне закона	Нет	Дискреционные налоговые стимулы предлагаются в индивидуальном порядке
4	Налоговые стимулы, предусмотренные в законах, автоматически доступны налогоплательщику	Нет	Налогоплательщики должны пройти процедуру утверждения, чтобы воспользоваться определенными налоговыми стимулами
5	Налоговые стимулы должны в максимальной возможной степени быть связаны с инвестициями, а налоговые каникулы должны использоваться как можно реже	Нет	Налоговые каникулы являются одним из основных предоставляемых налоговых стимулов, а стимулы, связанные с инвестициями, не предоставляются, кроме как через уровни инвестиций, чтобы претендовать на более длительный период налоговых каникул.
6	Налогоплательщики, которые пользуются налоговыми стимулами, должны продолжать подавать налоговые декларации даже в том случае, если они не обязаны платить какие-либо налоги	Да	Требование подавать налоговые декларации применяется даже в тех случаях, когда нет налогооблагаемого дохода
7	Налоговое управление должным образом подготовлено для решения проблем трансфертного ценообразования и злоупотребления налоговыми стимулами	Частично	Нет автоматического аудита случаев предоставления налоговых стимулов
8	Отчетность о налоговых расходах готовится на регулярной основе для оценки стоимости налоговых стимулов.	Частично	Стоимость налоговых стимулов была оценена за 2017 год, однако это не делается в рамках процесса регулярной отчетности по бюджету

Источники: Подход предоставлен Джеймсом (2018).

Политика налогового стимулирования в Узбекистане не способствовала значительному увеличению притока ПИИ. Таким образом, может потребоваться переосмыслить то, как нужно структурировать налоговые расходы для получения результатов.

На микроуровне по этим данным невозможно что-либо сказать об эффективности налоговых стимулов, направленных на различные сектора. Оценка потребности в налоговых стимулах для секторов может быть проведена при наличии дохода на инвестиции в конкретный сектор или отрасль. Налоговые стимулы, направленные на высокодоходные сектора, можно было бы тогда считать излишними, тогда как те стимулы, которые делают малорентабельные инвестиции или первые шаги оправданными, можно было бы считать целесообразными.

Однако, значительный объем налоговых стимулов направляется на сектор добычи нефти, газа и полезных ископаемых, где налоговые стимулы могут быть не нужными. Это объясняется тем, что связанный с определенной местностью или ресурсом сектор зависит от местоположения этого ресурса и налоговых стимулов, которые генерируют ренты, связанные с конкретным ресурсом. Инвесторы, которые ищут эти ресурсы, готовы заплатить за доступ к конкретному ресурсу. Во Вставке 2.1 приводятся полезные рекомендации по предоставлению налоговых стимулов. Основная цель заключается в обеспечении того, чтобы правительство обеспечивало стабильный инвестиционный климат и способствовало тому, чтобы предприятия инвестировали средства, сокращали свои расходы и извлекали прибыль.

Вставка 2.1. Контрольный список для оценки налоговых стимулов для инвестиций

Налоговые стимулы используются в качестве одного из основных инструментов правительства по привлечению инвестиций. Существует несколько факторов, которые необходимо учитывать перед тем, как предоставлять налоговые стимулы. Прежде чем обоснованно рекомендовать какой-либо налоговый стимул, необходимо пройти все следующие тесты:

1. Придут ли инвестиции в любом случае даже без предоставления дополнительных стимулов?
2. Поставит ли новый налоговый стимул для новых инвесторов существующие предприятия в невыгодное положение?
3. Будут ли инвестиции обеспечивать налоговые поступления после исчерпания налоговых стимулов?
4. Обеспечивают ли инвестиции положительные внешние эффекты?
 - a. Новые рабочие места в данной отрасли
 - b. Новые технологии или навыки
 - c. Инфраструктуру или другие общественные блага
 - d. Создают новую отрасль экономики
 - e. Вспомогательные отрасли
5. Создает ли налоговый стимул возможности для уклонения от уплаты налогов?

6. Вызывают ли инвестиции негативные внешние эффекты, такие как загрязнение окружающей среды и другие?
7. Приведет ли это к увеличению спроса на стимулы со стороны других инвесторов?

В целом, лишь немногие инвестиции удовлетворяют большинству или всем этим критериям. Целью правительства должно быть улучшение инвестиционного климата и обеспечение того, чтобы предприятия инвестировали средства, сокращали свои расходы и извлекали прибыль. Правительству может потребоваться взглянуть на конкурентоспособность всей налоговой системы, а не использовать налоговые стимулы в конкретных случаях для достижения той же цели.

Источник: С. Джеймс (2018 г.).

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Подготовка и публикация отчетности о налоговых расходах в рамках регулярного бюджетного процесса

Всеобъемлющий отчет о налоговых расходах, составляемый и публикуемый каждый год, делает прозрачными стоимость налоговых стимулов и их получателей. Систематическая оценка объема средств, недополученных госбюджетом в результате предоставления налоговых стимулов, в форме регулярного отчета о налоговых расходах является хорошим началом для выявления проблем и их последующего решения. Это помогло бы начать диалог об эффективности налоговых стимулов между органами правительства и гражданами, а также обеспечить уровень прозрачности, который необходим и в отношении расходной части бюджета.

Рационализация налоговых стимулов

Правительству необходимо провести анализ издержек (потерь) и выгод по каждому из предоставляемых налоговых стимулов. На основе этого исследования правительство должно отменить любые излишние налоговые стимулы и модифицировать другие стимулы, которые не работают для достижения поставленной перед ними цели. Отмена любых неэффективных налоговых стимулов создаст столь необходимое фискальное пространство для правительства. Если правительство сократит налоговые стимулы даже на 20 процентов, то это приведет к дополнительным поступлениям в размере 1,3 процентов от ВВП. Анализ издержек (потерь) и выгод от налоговых стимулов должен проводиться на регулярной основе для оценки того, были ли существующие налоговые стимулы эффективными, а также результативными в достижении поставленной перед ними цели.

Введение минимального налога

Немедленная отмена налоговых стимулов может применяться только к новым инвестициям и воздействие на доходы госбюджета будет ограниченным. Тем не менее, может взиматься минимальный налог для обеспечения хоть каких-то поступлений с

предприятий, которые пользуются налоговыми льготами, определенного минимального объема налогов, который будет определяться в процентном соотношении от оборота или от активов. Этот минимальный налог может быть зачтен в счет будущих налоговых обязательств предприятия, таким образом обещание правительства по налоговому стимулированию будет выполнено, поскольку правительство будет предоставлять объем налогового стимулирования, но только просит предварительно заплатить малую часть будущего налога. Это обеспечит более равные условия конкуренции для всех предприятий и сократит чрезмерную щедрость налогового стимула для новых инвесторов, если это приведет к полному отсутствию каких-либо налогов в течение всего срока работы предприятия, которое пользуется налоговым стимулом. Наконец, это гарантирует, что предприятия останутся с инвестициями в данной стране после получения налогового стимула, а не соберутся и отправятся в следующую страну для размещения инвестиций, предлагающую налоговые каникулы.

Приложение 2.1: НАЛОГОВЫЕ СТИМУЛЫ В УЗБЕКИСТАНЕ

Название налогового стимула	Сектор	Налоговый стимул	Примечания
Стимулирование иностранных инвестиций в приоритетные отрасли. Указ Президента № УП-3594 от 11 апреля 2005 года	Для инвестиций в химическую, нефтехимическую, машиностроительную и пищевую промышленности, а также в альтернативную энергетику	Освобождение от уплаты налога на прибыль на срок от 3 до 7 лет; Включает освобождение от: <ul style="list-style-type: none"> - налога на имущество; - налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры; - обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд; - единого налогового платежа для микрофирм и малых предприятий 	Размещение предприятий за пределами Ташкентской области; без использования государственных гарантий; доля иностранных участников в уставном капитале не менее 33%; вложение иностранных инвестиций в виде нового современного технологического оборудования; направление не менее 50% полученного дохода на реинвестирование
Стимулирование иностранных инвестиций в свободные экономические зоны	Для инвестиций в свободные экономические зоны	Освобождение от уплаты налога на прибыль в зависимости от объема инвестиций <ul style="list-style-type: none"> - 3 года (от 300 тыс. до 3 млн долл. США) - 5 лет (от 3 млн до 5 млн долл. США) - 7 лет (от 5 млн до 10 млн долл. США) - 10 лет (свыше 10 млн долл. США) <p>Включает освобождение от уплаты земельного налога, налога на имущество, налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд, а также единого налогового платежа для микрофирм и малых предприятий</p>	Кроме того, имеются оговорки касательно стабильности налогового режима, чтобы не снижать налоговую позицию этих инвестиций
Стимулирующие инвестиции в фармацевтическую промышленность. Указ Президента № УП-5032 от 3 мая 2017 года	Для инвестиций в фармацевтические свободные экономические зоны	Освобождение от уплаты налога на прибыль в зависимости от объема инвестиций. Включает освобождение от уплаты земельного налога, налога на имущество, налога на благоустройство и развитие социальной	

Название налогового стимула	Сектор	Налоговый стимул	Примечания
		инфраструктуры, обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд, а также единого налогового платежа для микрофирм и малых предприятий	
Стимулирование инновационных технопарков	Для инвестиций в технопарк "Яшнабад" в химические технологии, биотехнологии и технологии обработки материалов, а также в Инновационный центр Мирзо Улугбека в инновационные ИТ-технологии	Освобождение от уплаты налога на прибыль в зависимости от объема инвестиций. Включает освобождение от уплаты земельного налога, налога на имущество, налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд, единого налогового платежа для микрофирм и малых предприятий, таможенных пошлин на отдельные виды оборудования.	
Налоговые стимулы для зон и регионов. Постановления Президента № ПП-2843 от 17 марта 2017 года, ПП-2860 от 30 марта 2017 года и ПП-2973 от 18 мая 2017 года	<p>Для предприятий в</p> <ul style="list-style-type: none"> - Республике Каракалпакстан и Хорезмской области - Малых промышленных зонах (МПЗ) - Зоне города Самарканда 	<p>Для компаний, производящих фармацевтическую и электротехническую продукцию, - освобождение от уплаты земельного налога, налога на имущество, налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд, а также единого налогового платежа для микрофирм и малых предприятий.</p> <p>Малые промышленные зоны. Освобождение от единого налогового платежа и таможенных платежей на 3 года для малой промышленной зоны города Янгиер и 2 года для малой промышленной зоны города Ташкента Зона города Самарканда. Включает освобождение от уплаты земельного налога,</p>	<p>Малая промышленная зона</p> <ul style="list-style-type: none"> - Инвестиции в объеме не менее 75 тыс. долл. США и годовая выручка свыше 32,5 тыс. долл. США (МПЗ города Янгиер) - Инвестиции в объеме не менее 97,5 тыс. долл. США и годовая выручка свыше 75 тыс. долл. США (МПЗ города Ташкента)

Название налогового стимула	Сектор	Налоговый стимул	Примечания
		налога на имущество, налога на благоустройство и развитие социальной инфраструктуры, обязательных отчислений в Республиканский дорожный фонд, единого налогового платежа для микрофирм и малых предприятий, таможенных пошлин на отдельные виды оборудования.	
Стимулирование разведки и добычи нефти и газа	Для иностранных компаний, осуществляющих разведку нефтяных и газовых месторождений, включая иностранных субподрядчиков	Освобождение от уплаты налога на срок 7 лет, в случае создания совместного предприятия. Освобождение от взносов во все внебюджетные фонды в течение периода проведения разведывательных работ. Резиденты, поставляющие оборудование или услуги, рассматриваются как освобожденные от уплаты НДС	
Стимулирование экспортного потенциала. Указ Президента № УП-5587 от 29 ноября 2018 года	Для экспортеров (за исключением некоторых продуктов), имеющих долю экспорта в общей выручке более 15%	Налогооблагаемая база по налогу на прибыль уменьшается в части прибыли, приходящейся на объем экспорта	
Освобождение от таможенных платежей	<ul style="list-style-type: none"> - Имущество, используемое для производства иностранными инвесторами с иностранным участием не менее 33% - Товары, импортированные иностранными юридическими лицами, которые инвестировали более 50 млн долл. США при условии, что это продукция их собственного производства - Товары, предназначенные для работы в соответствии с соглашением о разделе продукции - Технологическое оборудование из перечня утвержденных товаров или материалов, используемых для экспорта 		

Глава 3. Оплата труда и занятость в государственном секторе

Государственный сектор в Узбекистане является крупным работодателем и на его фонд заработной платы приходится почти половина расходов государственного бюджета. Возросла обеспокоенность по поводу допустимости такой доли расходов на фонд зарплаты в госбюджете. Органы власти планируют реформировать систему занятости и управления людскими ресурсами в госсекторе, чтобы обеспечить более эффективное предоставление государственных услуг с оптимальными затратами. При проведении реформ необходимо учесть ряд вопросов. Нынешняя иерархическая структура тарифов для базовых окладов предоставляет мало возможностей для горизонтальной мобильности, мотивации персонала и карьерного роста в государственном секторе. Базовый оклад по должности не увязан с показателями результатов работы, а структура заработной платы не соответствует международной практике. Надбавки и льготы непропорционально высоки по сравнению с базовым окладом. В основе этих проблем лежит слабое управление людскими ресурсами в государственном секторе, как в вопросах найма, так и продвижения по службе, слабая ориентация на результаты работы и фрагментация обязанностей по управлению фондом заработной платы.

КОНТЕКСТ

Для достижения высокой эффективности работы государственной службы важно уделять внимание привязке зарплаты к показателям результатов работы. Результаты работы, в свою очередь, зависят от эффективной системы оплаты труда и управления людскими ресурсами, которая способна привлекать, мотивировать и удерживать квалифицированный персонал. В связи с тем, что правительство предпринимает усилия по модернизации системы государственного управления, важно решить несколько среднесрочных и долгосрочных задач в таких областях, как системы вознаграждения, функциональных обязанностей по должностям и управления людскими ресурсами (УЛР) государственной службы. В настоящее время уровни вознаграждения выглядят низкими по сравнению с другими странами сравнения. В то же время вознаграждение в госсекторе в среднем выглядит выше, чем в частном секторе, однако раскрываемые оклады в частом секторе могут быть существенно занижены по сравнению с фактически выплачиваемыми. Разница в заработной плате в пользу государственного сектора не была использована для повышения производительности труда и результативности работы госслужащих и госбюджетников с целью снижения напряженности в госбюджетных расходах.

Растет обеспокоенность по поводу приемлемости размера фонда зарплаты госсектора в госбюджете. Это обусловлено двумя основными факторами: постоянным давлением в сторону повышения зарплаты определенным категориям работников, и созданием новых министерств, ведомств, агентств в процессе реформы, осуществляемой без четкой "дорожной карты" реформы сферы госуправления. До настоящего времени, как уровень зарплат, так и количество персонала в госорганах являлись драйверами роста зарплаты в госбюджете Узбекистана. Часть проблемы состоит в том, что более высокие зарплаты и множество различных надбавок не адекватно увязаны с результативными показателями сотрудников и производительностью их труда. Количество сотрудников в госорганах также увеличилось, частично для того, чтобы обеспечить предоставление услуг при низкой

производительности труда и результатах деятельности. Частичное объяснение того, почему зарплаты госслужащих представляются относительно низкими, не смотря на рост зарплаты в госбюджетных расходах, является преднамеренная политика удержания базового оклада на низком уровне, и поддержания значительного размера и доли надбавок в общей компенсации за труд, которые не увязаны напрямую с ответственностью работников за конечные результаты их деятельности.

Спрос на повышение зарплаты сохранится после недавнего повышения зарплаты учителей и работников здравоохранения и был усилен публикацией окладов высокопоставленных правительственных чиновников, включая министров. Если число госслужащих и госбюджетников велико, а повышение зарплаты не увязывается с ростом производительности их труда и результатами работы, то это может привести к значительной напряженности в госбюджетной сфере и ограничит возможности для других государственных расходов, в том числе в человеческий капитал и инфраструктуру.

Еще одним фактором, способствующим быстрому росту фонда зарплаты, являются предпринимаемые правительством усилия по созданию новых министерств и ведомств. Процесс модернизации действительно может потребовать создания дополнительных министерств, агентств и департаментов. Состав госучреждений и численность занятых по секторам и отраслям могут существенно измениться в результате спроса на покрытие расходов, связанных с зарплатой, для реализации мер политики и программ новых учреждений.

У правительства пока что нет четких мер политики и процедур по определению зарплаты для различных типов рабочих мест в госсекторе. Любая форма произвольного повышения зарплаты, в том числе как это произошло недавно для некоторых категорий работников здравоохранения и образования, может привести к дальнейшим искажениям и неравенству в режиме заработной платы и вызвать дополнительный спрос на повышение зарплаты со стороны других групп работников. Это может привести к спиральному росту расходов на зарплату.

Помимо слабостей в мерах политики по оплате труда, у органов власти также слабы системы УЛР для управления высококвалифицированными специалистами; нет всеохватывающей информационной системы УЛР для управления системой вознаграждения, надбавок и льгот для госслужбы. Система УзАСБО, используемая правительством, ориентирована на бухгалтерский учет и расчеты зарплаты по министерствам и ведомствам, но ограничена в обеспечении бесперебойной функциональности элементов, связанных с управлением людскими ресурсами (УЛР), в отношении результатов работы сотрудников, их производительности труда, продвижения по службе и профессионального роста, которые необходимы для управления заработной платой и общим фондом зарплаты.

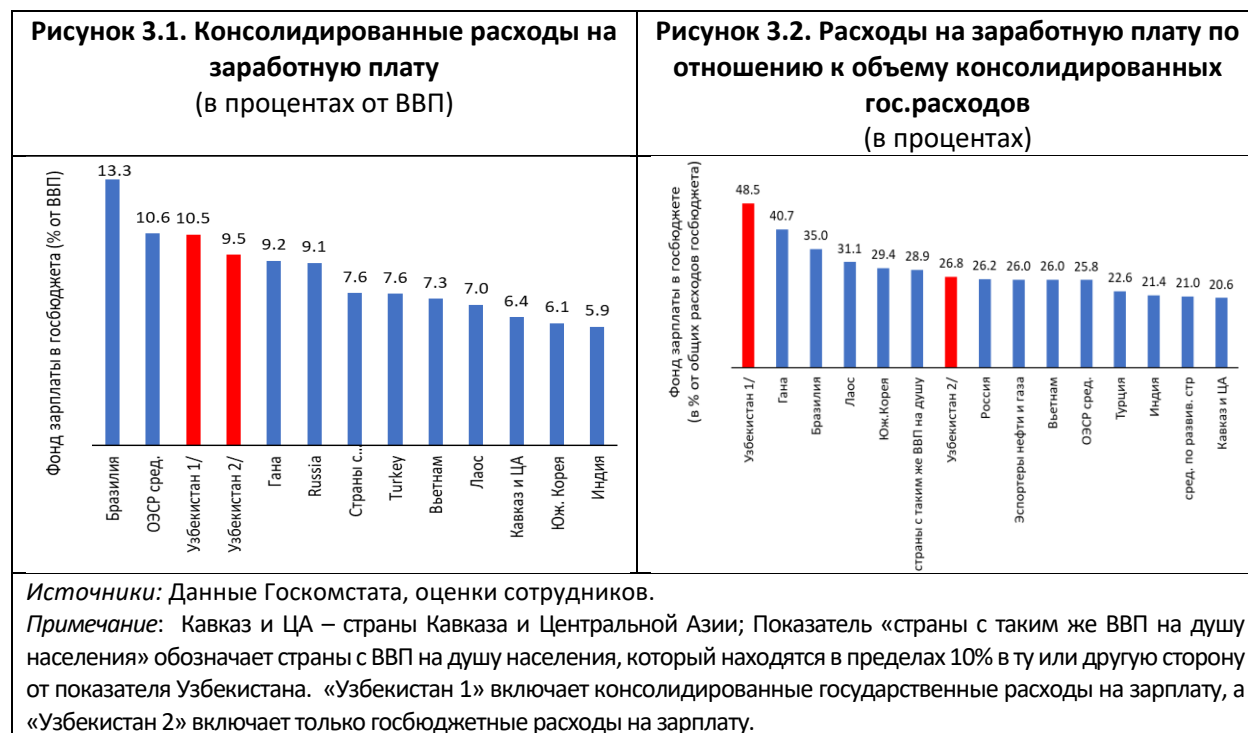
Нормативно-правовая база, регулирующая вопросы оплаты труда в госсекторе, должна развиваться в рамках всеобъемлющей и последовательной среднесрочной и долгосрочной стратегии в этой сфере. Отсутствие методических рекомендаций, обеспечивающих систематическое и целостное руководство процессом реформирования системы государственного управления, включая зарплаты, надбавки и льготы, может создать ситуацию продолжающейся непредсказуемости фонда зарплаты госсектора.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Уровни заработной платы

Общий консолидированный государственный фонд зарплаты составил 10,5 процентов от ВВП в 2018 г., что является одним из самых высоких показателей среди соответствующих стран сравнения. Сюда входит как госбюджетный (9,5 процентов от ВВП), так и внебюджетный фонд зарплаты. Статья расходов, обозначаемая в госбюджете как «заработная плата», эквивалентна примерно 6,9 процентов от ВВП, но она включает в себя лишь часть фонда зарплаты в госбюджете. В госбюджете есть и другие расходы на зарплату, которые классифицируются как «прочие». Сложив их, получим госбюджетные расходы на зарплату в размере 9,5 процентов от ВВП.

Расходы на зарплату в Узбекистане так же высоки, как в среднем по странам ОЭСР, странам богатого природными ресурсами Ближнего Востока и Северной Африки, странам Африки к югу от Сахары, а также по странам со средними-высокими доходами на душу населения в других развивающихся регионах. Это выше, чем в среднем по странам со средним-высоким уровнем дохода на душу населения (8,5 процентов от ВВП). Даже госбюджетные расходы на зарплату существенно превышают средний показатель по странам Кавказа и Центральной Азии (Рисунок 3.1). В Узбекистане фонд зарплаты намного выше, если учитывать только госбюджетные расходы на зарплату, так как это почти половина всех госбюджетных расходов (Рисунок 3.2). Он находится в середине соответствующих стран сравнения, если рассматривать консолидированный фонд зарплаты и консолидированные расходы государства.



Текущая структура ставок и базовых окладов по должностям госсектора состоит из двадцати двух иерархических уровней с ограниченными возможностями горизонтальной мобильности. В то же время, все группы работников, включая министров и заместителей министров, назначаемых президентом, имеют одинаковый уровень базового оклада в соответствии со ставками по вертикальным разрядам. Это может быть использовано для повышения приверженности основным принципам установления зарплаты: справедливости, прозрачности и равенства. Однако, секторы образования и здравоохранения имеют отдельные структуры ставок зарплаты по должностям, которые отличаются от единой национальной 22-тарифной сетки. Структуры вознаграждения в эти двух секторах, однако, не охватывают работников, отнесенных к категории вспомогательных.

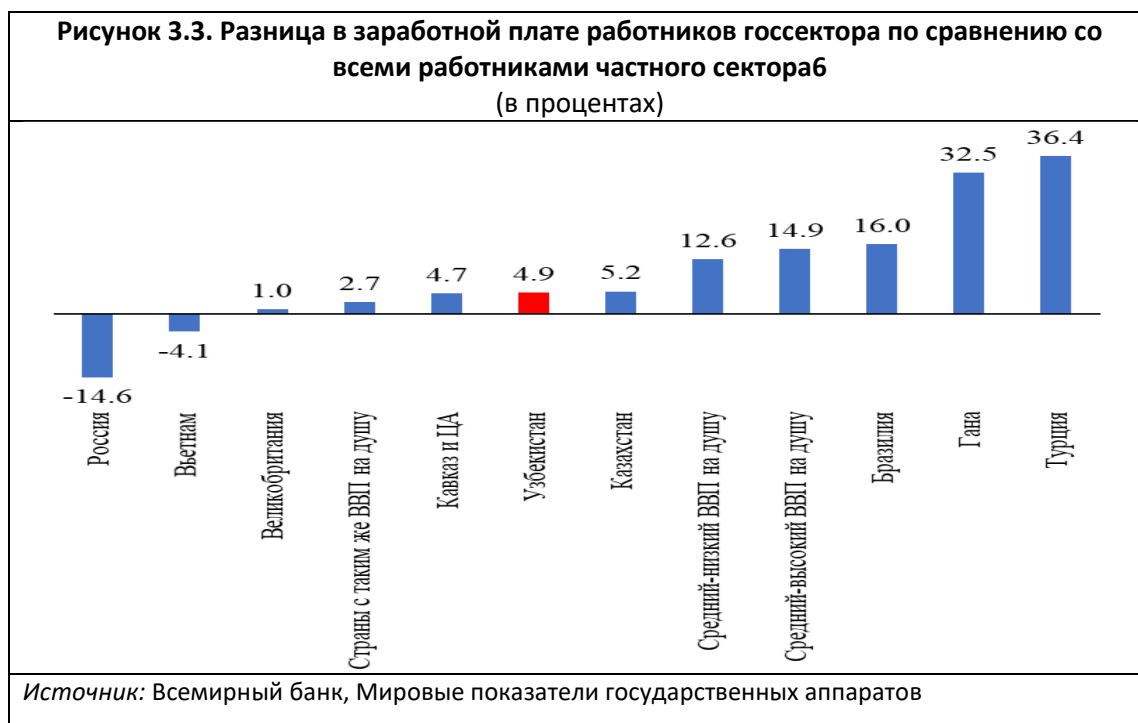
Отсутствие горизонтальных ступеней (разрядов) в тарифной сетке зарплаты создает проблемы для понимания динамики диапазонов зарплаты в госсекторе и их влияния на результаты работы, качество карьеры и управление фондом заработной платы в госсекторе. Это может негативно сказаться на мотивации, профессиональном развитии и моральном состоянии работников госсектора. Это также создает руководителям проблемы в управлении эффективностью работы и оценке сотрудников, поскольку они готовят планы стимулирования для поощрения достижения хороших результатов и определения областей повышения эффективности работы для слабых исполнителей. В течение последних трех лет темпы роста заработной платы в секторе были высокими, что отражает более высокую инфляцию, отчасти обусловленную девальвацией валюты.

Государственная структура оплаты труда имеет многочисленные надбавки и льготы, которые в значительной степени не связаны с эффективностью работы сотрудников. Некоторые надбавки и льготы выплачиваются в качестве вознаграждения в честь государственных праздников, таких как день учителя и других. Структура базового оклада и надбавок к нему не соответствует передовой практике, поскольку надбавки и льготы в большинстве случаев в несколько раз превышают базовый оклад. Такая ситуация укоренилась, поскольку оклады и надбавки госслужащим могут быть увеличены за счет госбюджетных и внебюджетных фондов министерств, государственных комитетов и ведомств по усмотрению руководителей учреждений. В феврале 2019 года Министерство финансов опубликовало ежемесячную заработную плату государственных служащих, включая министров и других высших должностных лиц, которая включала различные надбавки и дополнительные льготы. В отчете также были указаны госбюджетные и внебюджетные выплаты, которые включали надбавки в размере 115 процентов от базовой зарплаты. Другие льготы включают в себя: (i) надбавка за условия труда для указанной категории сотрудников – 20 процентов; (ii) коэффициент стимулирования труда – 40 процентов от базовой зарплаты; (iii) за полноценное выполнение своих должностных обязанностей – 20-30 процентов от базовой зарплаты; (iv) за выслугу лет службы – 20-30 процентов от базовой зарплаты; и (v) материальное стимулирование – 15-25 процентов от базовой зарплаты.

Базовый оклад как доля от общей суммы вознаграждения (то есть базовый оклад плюс все надбавки и премии) существенно варьируется даже в пределах одного сектора. Базовый оклад преподавателей начальных и средних школ составляет 64 процента от общей суммы зарплаты, однако он может быть еще ниже, например, 47 процентов у преподавателей начальных и средних школ для инвалидов. Ситуация еще более поразительна на более высоком уровне образования, где отношение базового оклада к общей сумме зарплаты из госбюджета составляет около 39 процентов. Сектор здравоохранения имеет более лучшую согласованность, при этом базовый оклад составляет в среднем 77,5 процентов для фельдшеров, 71 процентов для врачей среднего уровня и 75 процентов для врачей на руководящих должностях, включая руководителей медицинских учреждений.

В странах ОЭСР базовый оклад в среднем составляет 80 процентов от общей суммы зарплаты (с учетом надбавок). А в некоторых странах, таких как Швейцария, Швеция, Канада, Австралия и Исландия, соотношение между базовым окладом и общей суммой зарплаты с учетом всех надбавок составляет 100 процентов, что означает полное отсутствие надбавок. Обследование, проведенное в 2002 году, показало, что правительство Канады тратит до одной трети своего бюджета людские ресурсы на обслуживание выплаты пособий. С тех пор многие страны ОЭСР приняли политику "чистой зарплаты", в рамках которой многие надбавки и льготы были отменены или включены в базовый оклад. Еще один хороший пример - Румыния: в 2009 году бонусы и надбавки (составлявшие тогда в среднем примерно 32-58 процентов от общей суммы зарплаты) были снижены до примерно 20 процентов во всем госсекторе.

Надбавки работникам являются важным компонентом государственной зарплаты в Узбекистане. Работники госсектора, как правило, концентрируются в столице и других крупных городах, где расходы на проживание выше и могут потребовать более высокой зарплаты для привлечения сопоставимых сотрудников. В настоящее время отсутствуют сопоставимые данные о вознаграждении в госсекторе для различных профессиональных групп, однако, как свидетельствуют данные, в то время как сотрудники старшего звена госсектора в министерствах и ведомствах имеют сравнительно высокую зарплату, их коллеги в некоторых секторах услуг, включая медицинских работников, могут иметь сравнительно более низкую зарплату. Однако, в целом, положительная разница в заработной плате в госсекторе по сравнению со всеми работниками частного сектора составляла 4,9 процентов (2003 год) в Узбекистане, 32,5 процентов в Гане, 16,0 процентов в Бразилии, 5,2 процента в Казахстане и всего лишь 1 процент в Великобритании (Рис. 3.3). Имеются данные, свидетельствующие о том, что в Бразилии и Гане государственные служащие в среднем имеют более высокую квалификацию, чем их коллеги в частном секторе, и имеют весьма благоприятные условия службы, включая щедрые денежные и неденежные пособия и льготы. В настоящее время в Узбекистане разница в заработной плате в пользу госсектора может быть значительно выше, чем в 2003 году, что объясняется несколькими повышениями заработной платы и щедрыми надбавками, выплачиваемыми государственным служащим в последние годы. В течение этого же периода в Российской Федерации и во Вьетнаме разница в заработной плате оказалась в пользу частного сектора, что свидетельствует о том, что зарплата в частном секторе стала выше, чем в государственном.



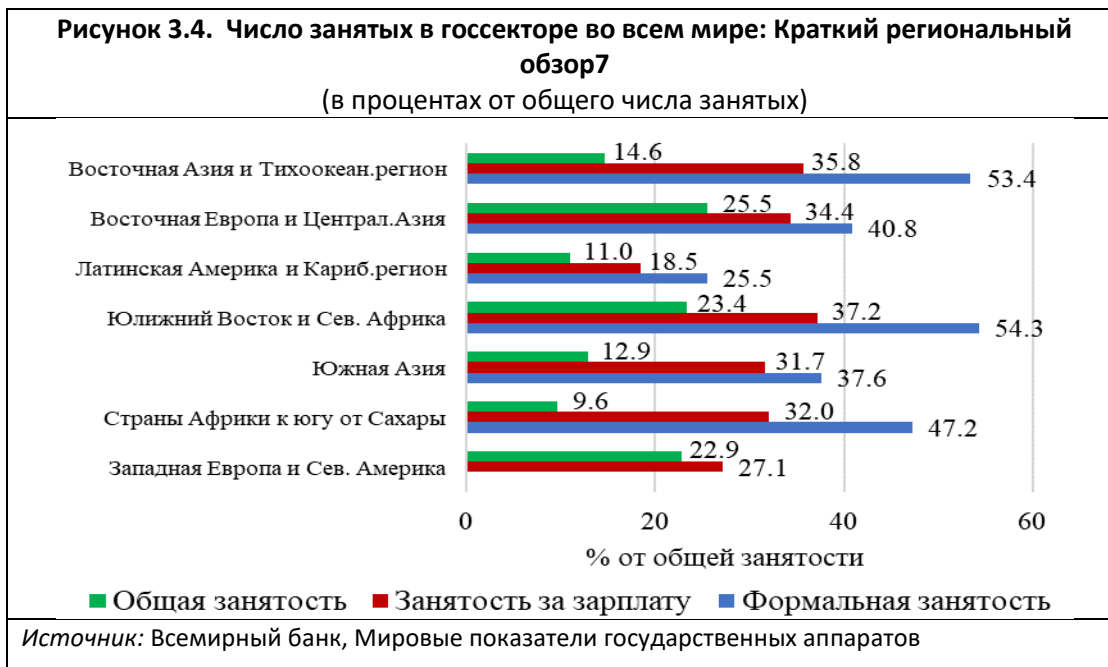
Большая разница в зарплатах в пользу работников госсектора может нарушить принцип справедливого вознаграждения и направить нежелательный сигнал о том, что работники госсектора являются привилегированной группой. Выплата правительством чрезмерно высоких зарплат работникам госсектора может также вытеснить расходы на другие приоритеты в области экономических и социальных инвестиций.

Существует фрагментация функции контроля за фондом зарплат, что потенциально может привести к снижению способности правительства сдерживать рост фонда зарплат в будущем. Контроль за управлением фондом зарплат в учреждениях госсектора в настоящее время фрагментирован между различными организациями, включая Министерство финансов, Министерство занятости и трудовых отношений (Минтруд), а также другими министерствами, ведомствами и учреждениями. Конкретные роли этих учреждений в отношении политики и процессов управления оплатой труда и занятостью, включая управление статистическими данными о зарплатах и надбавках по министерствам и ведомствам, не определены надлежащим образом. Нет независимого учреждения, ответственного за определение политики и стандартов в области вознаграждения, надбавок и льгот, основанных на надлежащей классификации и оценке сложности работы по должностям и обеспечивающих надлежащее и единообразное применение принципов в отношении зарплат, надбавок и льгот госслужащим и госбюджетникам.

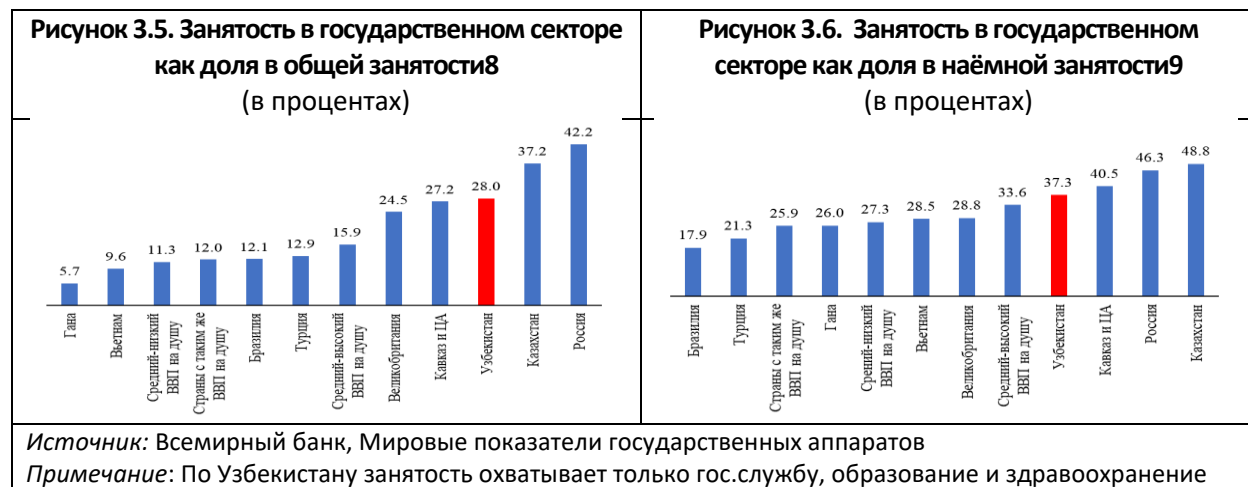
Структура и уровни занятости в государственном секторе

В среднем по странам мира на государственный сектор приходится 15 процентов от общей занятости, 30 процентов от общей занятости по найму, получающих зарплату, и около 39 процентов формальной занятости. В регионе ЕЦА наибольшая доля общего числа

занятых в госсекторе среди всех развивающихся и развитых регионов (Рис. 3.4). На долю занятых в госсекторе приходится более половины формальной занятости в странах Восточной Азия и Тихоокеанского региона, Ближнего Востока и Северной Африки, при этом в странах Африки к югу от Сахары этот показатель составляет чуть меньше - 47 процентов. **Рисунок 3.4. Число занятых в госсекторе во всем мире: Краткий региональный обзор**



Занятость в госсекторе Узбекистана, по-видимому, схожа со средним показателем по странам Кавказа и Центральной Азии. Однако нет никаких доказательств того, что высокий уровень занятости в Узбекистане вносит какой-либо существенный дивиденд от повышения эффективности и производительности для государства как работодателя (Рис. 3.5 и Рис. 3.6). **Рисунок 3.5. Занятость в государственном секторе как доля в общей занятости** **Рисунок 3.6. Занятость в государственном секторе как доля в наёмной занятости**



Динамика занятости и заработной платы в государственном секторе

В Узбекистане в последние годы темпы роста заработной платы госслужащих и госбюджетников были высокими. Рост заработной платы в центральных органах государственного управления и в таких секторах, как здравоохранение и образование, был значительным.

Заработная плата в министерствах и ведомствах центрального правительства

22-уровневая тарифная сетка применяется главным образом к центральным министерствам и ведомствам, включая их филиалы и отделения на субнациональном уровне. В Таблице 1 ниже приводятся уровни заработной платы в органах государственного управления с 2016 по 2018 годы. Заработная плата как из бюджетных, так и из внебюджетных источников за три года выросла более чем в 20 раз по сравнению с 34-процентной совокупной инфляцией.

Организации	2016		2017		2018	
	Бюджет	Вне-бюджет	Бюджет	Вне-бюджет	Бюджет	Вне-бюджет
Министерства	841,803	155,908	313,133	213,466	1,508,118	339,349
Госкомитеты	21,468	2,939	2,503	7,804	656,356	4,705,551
Агентства	4,384	0	0	0	18,899	70,054
Гос.комиссии	648	93	746	105	3,975	0
Центры	2,503	58,478	2,317	39	13,517	3,382
Прочие 1/	69,605	0	0	0	15,009	930
Всего	941,197	217,417	341,209	221,414	17,223,506	5,118,296

Источник: Оценка уполномоченных органов Узбекистана и персонала Банка.
Примечание: 1/ Государств.инспекция, хокимият Ташкента, Высшая аттестационная комиссия, Академия наук.

Заработная плата в секторе здравоохранения

Сектор здравоохранения имеет собственную отдельную структуру окладов, состоящую из 11-тарифной сетки, которая отличается от единой национальной 22-тарифной сетки. В структуру тарифной сетки медработников не входит вспомогательный и немедицинский персонал, подпадающий под единую национальную 22-тарифную сетку. Во многих отношениях структура окладов в секторе здравоохранения, включая уровни окладов, превосходит 22-тарифную сетку государственной службы. Это приводит к недовольству среди работников сектора, которые имеют аналогичную квалификацию и опыт, но зарабатывают меньше, потому что не являются врачами или фельдшерами. Существует 8 категорий медицинских работников и медсестер, работающих в 4 различных типах медицинских учреждений, которые вписываются в структуру окладов в секторе, причем коэффициенты приведены в соответствие с тарифами в зависимости от типа медицинского учреждения. Как правило, должность руководителя медицинского

учреждения соответствует 8-11 тарифу, врача - 6-10 тарифу, хирургической медсестры - 2-6 тарифу, фельдшера - 1-2 тарифу (Таблица 3.2). **Таблица 3.6. Узбекистан: Уровень занятости в государственных учебных заведениях, 2016-2018 гг.9**

Таблица 3.2. Узбекистан: Месячные оклады работников сектора здравоохранения до налогообложения, 2016-2018 гг.5 (в узб. сумах)				
Категории персонала	Категории учреждений	Зарплата		
		2016	2017	2018
Директор	Больница общего профиля	1,409,120	1,620,470	2,268,510
Директор	Центр экстренной помощи	1,624,150	1,867,750	2,498,950
Директор	Специализир. Больница	1,435,020	1,650,260	2,30,590
Главная медсестра	Центр экстренной помощи	1,306,710	1,502,710	2,106,280
Медсестра	Центр экстренной помощи	1,115,890	1,283,560	1,812,540
Фельдшер	Центр экстренной помощи	758,980	872,820	1,030,760

Источник: Оценка уполномоченных органов Узбекистана и сотрудников Банка.

Заработная плата в секторе образования

За политику и программы в секторе образования отвечают три разных министерства. Это Министерство народного образования, Министерство высшего и среднего специального образования и Министерство дошкольного образования. Как и в секторе здравоохранения, в секторе образования также существует отдельная структура окладов для учителей и профессиональных работников. Как правило, персонал разделен на группы в соответствии с четырьмя категориями школ: (i) общеобразовательные школы; (ii) специализированные школы; (iii) школы для детей с ограниченными возможностями; и (iv) школы-интернаты. Оклады выше в школах для детей с ограниченными возможностями и в специализированных школах, чем в других категориях школ.

Категория	Тип персонала	2016	2017	2018	2019
Общеобразовательные школы	Учителя начальных и средних классов	1,802,800	2,073,300	2,412,700	2,985,900
	Учителя старших классов	1,622,500	2,030,800	2,412,700	2,985,900
	Директора и зам.директора	1,546,000	1,778,000	2,092,700	2,437,000
Специализированные школы	Учителя начальных и средних классов	1,822,200	2,095,400	2,717,900	3,369,000
	Учителя старших классов	1,822,200	2,095,400	2,717,900	3,369,000
	Директора и зам.директора	2,164,400	2,489,200	2,929,800	3,411,800
Школы для детей с ограниченными возможностями	Учителя начальных и средних классов	2,423,700	2,787,300	3,280,700	4,330,600
	Учителя старших классов	2,146,800	2,468,600	3,280,700	4,330,600
	Директора и зам.директора	3,323,900	3,882,700	4,499,300	5,444,200
Школы-интернаты	Инструкторы	958,800	1,484,700	1,179,900	1,998,000
	Директора и зам.директора	1,291,100	1,102,700	1,697,500	3,133,600

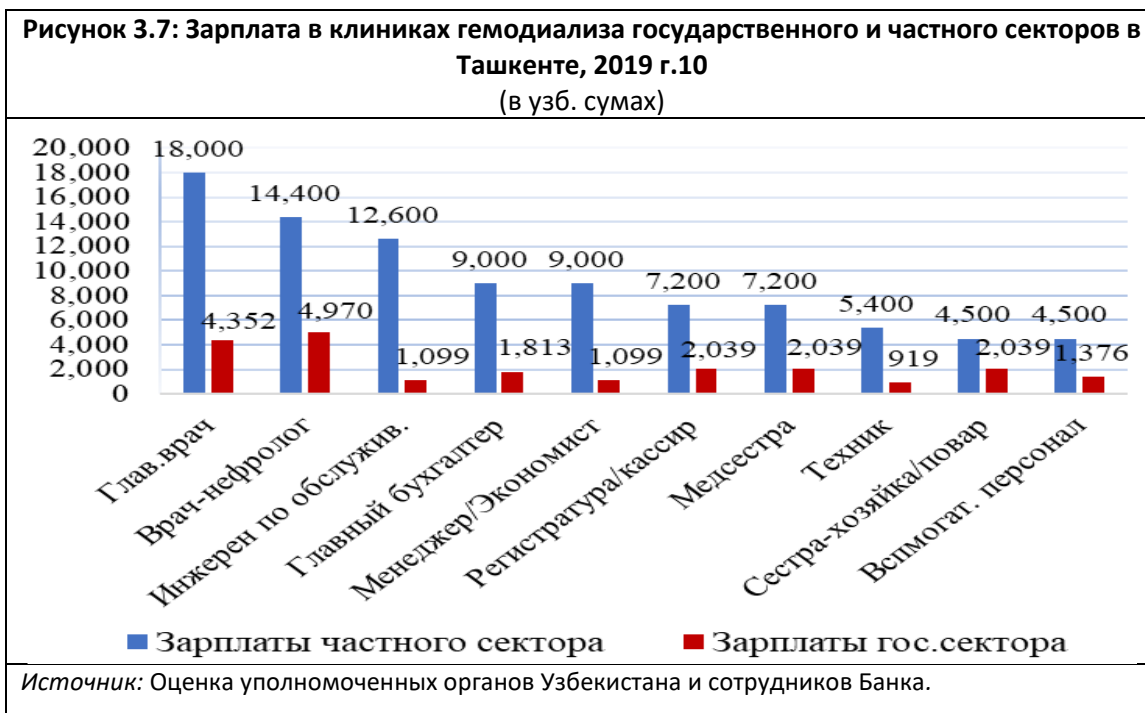
Источник: Оценка уполномоченных органов Узбекистана и персонала Банка.

В целом, рост базового оклада с 2016 по 2019 годы составил менее 20 процентов для всех категорий учителей и руководителей, за исключением окладов инструкторов и директоров школ-интернатов, рост которых составил 20,8 процентов и 24,3 процентов соответственно. Следует отметить, что базовые оклады учителей старших классов и учителей начальных и средних классов были на одном уровне. Это означает, что преподавание в старших классах, которое может требовать более высокой квалификации и опыта, может быть дифференцировано и вознаграждено только за счет пособий и надбавок. Это не является надлежащей практикой, поскольку базовый оклад должен быть приведен в соответствие с функциями и обязанностями исполняемой должности, а не за счет надбавок. Вместе с тем, учителя в дополнение к базовому окладу получают несколько надбавок, в том числе надбавки за классное руководство, за оценку контрольных работ и ежемесячные надбавки из Директорского фонда до 40 процентов за высокий уровень образования и внеклассную работу, за высокие показатели в работе - 25 процентов, материальное стимулирование - 15 процентов и углубленное обучение - до 40 процентов.

Разница в заработной плате в секторах

Разница в заработной плате между государственным и частным сектором может различаться между различными профессиями в государственном и частном секторах и в рамках одних и тех же групп должностей, в зависимости от министерства или ведомства, в котором работает сотрудник. Например, в Сербии, несмотря на данные о более низкой зарплате работников государственного сектора по сравнению с частным сектором, конкретные профессиональные группы имеют сравнительно более высокие надбавки, в том числе врачи - на 53 процентов (т.е. врачи в государственном секторе зарабатывают на 53 процентов больше, чем сопоставимые работники в частном секторе с учетом возраста, образования, опыта работы, пола, местоположения и т.д.). Для депутатов парламента, старших должностных лиц и руководителей разница со средней зарплатой в частном секторе составляет 35 процентов, для других медицинских работников - 33 процентов, а для учителей начальных школ - 15 процентов. Например, месячный оклад

главного врача в частном секторе в четыре раза выше, чем в государственном секторе: 18 000 сумов и 4 352 сума соответственно. Оклад врача-нефролога в частном секторе примерно в 4 раза выше, медсестра в частной клинике зарабатывает в 3,5 раза больше, чем ее коллега в государственной клинике. Разница в заработной плате между частным и государственным секторами по таким немедицинским должностям, как инженер по обслуживанию и экономист в клиниках гемодиализа, еще выше: в 11 и 8 раз соответственно. Таким образом, в клиниках гемодиализа государственного сектора зарплаты существенно занижены.



Занятость в государственном секторе по отраслям

Министерства и агентства

В центральных министерствах и агентствах Узбекистана работает значительное число государственных служащих, однако в государственном секторе ощущается нехватка квалифицированных кадров в нескольких важнейших областях управления и предоставления услуг с точки зрения качества и персонала. Структура должностей и занятости является громоздкой: многие работники обладают общими навыками и принадлежат среднему уровню управления, а чрезмерное количество полуквалифицированных работников в низовых уровнях выполняют функции, которые могут быть либо переданы на внешний подряд (аутсорсинг), либо упразднены, либо еще более децентрализованы. Существующую структуру должностей можно улучшить путем перераспределения некоторых категорий сотрудников на рабочие места, которые сделали бы их более продуктивными, чем те, которые они в настоящее время занимают. В среднесрочной перспективе государственный сектор продолжит оставаться важным работодателем в экономике, нанимая большую часть выпускников высших учебных заведений и занимая значительную долю в общей официальной занятости. Таким образом, если правительство будет осуществлять политику и стратегии в области развития потенциала,

ориентированные на достижение конечных результатов, оно достигнет значительного повышения эффективности работы министерств и ведомств, а также рабочей силы.

Учреждения	Занятость по годам		
	2016	2017	2018
Министерства	68,217	20,279	80,899
Госкомитеты	23,549	18,651	31,903
Агентства	399	0	956
Гос.комиссии	30	30	120
Центры	659	606	700
Прочие 1/	3,833	0	4,480
Всего	96,828	39,616	119,795

Источник: Оценка уполномоченных органов Узбекистана и персонала Банка.
Примечание: 1/ Государств.инспекция, хокимият Ташкента, Высшая аттестационная комиссия, Академия наук.

Занятость в секторе здравоохранения

Уровень занятости в госсекторе в важнейших социальных секторах экономики, включая образование и здравоохранение, в Узбекистане относительно низок по сравнению со средними показателями в странах ОЭСР, СНГ и ЕС. Например, число врачей и медсестер в Узбекистане в 2014 г. составило соответственно 264 и 1250 на 100 тысяч населения.¹⁴ В странах ОЭСР в среднем в 2015 г. на 100 000 населения приходилось 340 врачей и 880 медсестер. В странах СНГ на 100 000 населения в среднем приходится 800 медсестер. В сельской местности Узбекистана в настоящее время ощущается нехватка критически важных медицинских работников, что усугубляет проблемы медицинского персонала в секторе здравоохранения. В Таблице 3.5 ниже приводятся данные о нынешнем уровне занятости среди различных профессиональных групп в секторе здравоохранения.

Профессиональные группы	Занятость
Врачи	90,646
Медсестры/средний медицинский персонал	188,436
Фельдшеры	78,372
Вспомогательный персонал	68,378
Всего	425,832

Источник: Оценка уполномоченных органов Узбекистана и персонала Банка.

¹⁴ Показатели мирового развития Всемирного банка.

Занятость в секторе образования

В секторе образования наблюдается значительная разница между финансируемыми должностями, утвержденными штатным расписанием, и фактическим числом работающих на этих должностях сотрудников. Как видно из Таблицы 3.6 ниже, общее число финансируемых штатных должностей выросло с 587962 в 2016 году до 676189 в 2018 году, увеличившись на 88220 человек. Вместе с тем существует разрыв между числом финансируемых штатных должностей и числом фактически занятых на них людей. Например, в 2016 году штатное расписание включало 50244 должности, а фактическое число занятых на них людей составляло 43686 человек, то есть 6558 финансируемых должностей были вакантными. Разрыв в плане вакантных финансируемых должностей составил 4179 в 2017 году и 5168 в 2018 году. Это означает, что Министерство финансов платит за сотрудников, которые в конечном итоге не нанимаются, а средства не возвращаются в казну. Ситуация является проблематичной и может быть основным источником повышения фонда заработной платы за счет раздувания финансируемых должностей, которые могут быть и не нужны. Есть свидетельства того, что избыточные средства используются для стимулирующих выплат работникам. В целом это может показаться хорошим подходом, но в отсутствие оптимально функционирующих организационных структур, ориентированных на результат должностных инструкций и надежных систем управления эффективностью работы эти средства могут быть подвержены злоупотреблениям. Государственные учреждения могли бы намеренно обращаться в госбюджет за финансированием полного штатного расписания с заранее определенной целью использования этих средств для повышения окладов или для дополнительных надбавок существующим сотрудникам.

Кроме того, имеются свидетельства о чрезмерном количестве должностей в категории административного персонала во всех типах учебных заведений. Правительство, возможно, пожелает провести кадровый аудит в учебных заведениях с целью сокращения числа рабочих мест и сокращения штата сотрудников, которые могут не требоваться для постоянной работы, или рассмотреть возможность передачи на внешний подряд функций, которые могли бы быть лучше выполнены негосударственным субъектом.

Таблица 3.6. Узбекистан: Уровень занятости в государственных учебных заведениях, 2016-2018 гг.

Тип образовательного учреждения	Штатное расписание			Фактически работают			
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
Общеобразовательные школы	Всего штатов	517,532	547,982	607,221	478,925	522,473	588,026
	<i>в том числе:</i>						
	<i>Административный персонал</i>	201,213	199,382	206,961	156,901	165,269	177,460
	<i>Учителя</i>	316,320	348,600	400,260	322,024	357,204	410,566
	Всего штатов	18,380	19,881	25,066	10,699	12,890	16,569
Закрытые учебные заведения для детей	<i>в том числе:</i>						
	<i>Административный персонал</i>	10,774	11,420	14,173	4,402	5,401	7,578
	<i>Учителя</i>	7,606	8,461	10,893	6,297	7,489	8,991
	Всего штатов	1,813	1,877	1,962	1,784	1,878	1,945
Школы-интернаты	<i>в том числе:</i>						
	<i>Административный персонал</i>	1,280	1,325	1,389	1,245	1,316	1,364
	<i>Учителя</i>	533	552	573	539	562	581
Необязательные внешкольные образовательные центры	Всего штатов	50,245	36,240	41,940	43,686	32,061	36,772
	<i>Including:</i>						
	<i>Административный персонал</i>	50,245	36,240	41,940	43,686	32,061	36,772
	<i>Учителя</i>	-	-	-	-	-	-
	Итого	587,969	605,979	676,189	535,094	569,302	643,312

Источник: Оценка уполномоченных органов Узбекистана и сотрудников Банка.

Управление людскими ресурсами и контроль штатного расписания

Функция управления людскими ресурсами в правительстве довольно слабая: в настоящее время нет центрального ведомства, отвечающего за определение политики и стандартов управления кадрами для всей государственной службы, которые объективно и единообразно соблюдались бы во всех министерствах, ведомствах, агентствах и других институтах госслужбы. Отсутствие ясности в функциональных обязанностях на каждой должности создает проблемы для финансового контроля и подотчетности, потому что фонд заработной платы зависит от численности работников и величины зарплаты (с учетом надбавок) за исполнение обязанностей на каждой должности. Государственные статистические учетные данные по людским ресурсам (кадрам) по-прежнему фрагментированы (не находятся в единых руках) и не согласуются между собой по различным министерствам, ведомствам и учреждениям, что сильно ограничивает способность правительства принимать обоснованные решения по управлению фондом заработной платы, управлению людскими ресурсами (УЛР) и планированию госбюджета. Нынешняя ситуация также подрывает эффективность и подотчетность персонала, что напрямую влияет на динамику расходов на зарплату в госсекторе. Существуют недостаточно согласованные стандарты и процедуры, касающиеся найма, продвижения по службе, управления результативностью и эффективностью работы, оценки и измерения, карьерного развития и управления кадровым потенциалом, а также системы обучения и повышения квалификации, которые необходимо разрабатывать/обновлять, контролировать и применять для обеспечения достижения целей управления фондом заработной платы. Система мер политики в отношении кадровых ресурсов необходима для обеспечения систематического совершенствования функциональной структуры учреждений госсектора и переориентации их на более высокую результативность и эффективность, а также для дальнейшей консолидации статистических данных о кадровых

ресурсах с целью достижения согласованности и улучшения соотношения «цены (зарплаты) и качества (результатов работы сотрудника)» и подотчетности руководителя о найме персонала.

Классификация рабочих мест, анализ должностей и оценка сложности труда на должностях являются важными элементами определения уровня ставок зарплаты по должностям и анализ функций каждой должности могут улучшить должностные инструкции для всех ключевых должностей, на основе которых будет проводиться оценка рабочих мест в госсекторе. В настоящее время нет каких-либо свидетельств о недавно проведенной работы в этой сфере в Узбекистане. Реорганизация, включая обзоры функциональных обязанностей по должностям в госучреждениях, не проводилась для определения оптимальных организационных структур, навыков и компетенций, позволяющих выполнять государственные функции на каждой должности в каждом министерство и ведомстве единообразно и скоординировано. Контроль штатного расписания, включая наем адекватных по квалификационным требованиям людей на соответствующие рабочие места, является слабым и не соответствует должным образом управлению и бюджетированию на основе конечных результатов в госсекторе. Это является серьезным препятствием для разработки стратегии среднесрочной политики в области зарплаты, надбавок и льгот для госслужбы и госбюджетников в Узбекистане. Требуется дальнейшее укрепление и наращивание потенциала в обеспечении соблюдения мер контроля за процессом управления фондом зарплаты в госбюджете.

Управление фондом зарплаты

Контроль за процессом управления фондом зарплаты обеспечивается на достаточно высоком уровне. Штатное расписание должностей государственных служащих составляется вручную министерством, ведомством и агентством и утверждается руководителем соответствующей организации/бюджетного учреждения. Министерство финансов регистрирует штатное расписание и представляет смету затрат, в рамках которой организация может нанимать, поощрять и стимулировать сотрудников. Она передается в бухгалтерию для внесения в базу данных персонала, которая в настоящее время интегрирована в локально разработанную систему программного обеспечения УзАСБО, специализирующуюся на бухгалтерском учете и расчете заработной платы, и в информационную систему управления государственными финансами (ИСУГФ). Система соотносит все должности с соответствующим уровнем вознаграждения, рассчитанным на основе утвержденной шкалы, установленной для каждой должности. Любое изменение базы данных персонала, влекущее за собой изменение вознаграждения, автоматически отражаются и видны в системе управления государственными финансами, что позволяет осуществлять бюджетный контроль. Основным слабым местом в этом процессе является связь с УЛР, из-за которой на слушаниях по кадровой политике в рамках бюджетного процесса Министерство финансов вынуждено только пассивно реагировать на ключевые кадровые решения министерств, ведомств и агентств, а не брать инициативу в свои руки.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Поскольку правительство продолжает осуществлять реформы в области оплаты труда и занятости в госсекторе, необходимо принять стратегический подход при

принятии решений по выбору мер политики. Для руководства дорожной картой по систематической разработке программ и осуществлению приоритетных мероприятий правительства необходима стратегическая схема реформирования госсектора.

Вознаграждение и льготы

- Разработка общей схемы определения зарплаты по должностям, которая ставит в соответствие разные рабочие места в различных профессиональных группах в единую систему ставок и окладов или иерархию оплаты труда, чтобы можно было сравнивать относительный вес или функциональные обязанности рабочих мест по различным профессиональным категориям. Это должно основываться на общих критериях, таких как требования к специальным знаниям и навыкам, лидерским и управленческим навыкам, требования к способности принимать решения, уровень подотчетности и т.д., а не на анализе и сравнении каждого рабочего места, например, для разных категорий врачей, медсестер, фельдшеров или преподавателей. Для обеспечения справедливости в уровне зарплаты между различными структурами требуются регулярные сверки/обмен информацией.
- Разработка системы вознаграждения, которая будет конкурентоспособной, справедливой и поддерживать разумное управление расходами на зарплату. Варианты мер политики должны включать в себя структуру заработной платы с уровнями, горизонтальными диапазонами и полосами (которые отсутствуют сейчас в Узбекистане), а также соответствующими расстояниями между каждым диапазоном. Такая структура должна учитывать иерархическую (вертикальную) и горизонтальную тарифную сетку, которая позволяет сотрудникам продвигаться по карьерной лестнице с одного уровня оплаты на другой. Необходима горизонтальная мобильность сотрудников вдоль тарифной сетки, которая мотивирует повышение квалификации и карьерное развитие сотрудников и позволяет учитывать различные ставки оплаты труда по результатам работы на той же должности. В то же время, структура оплаты должна гарантировать разумный уровень контроля за уровнем сжатости (т.е. расстояниями между ставками) и расходами на зарплату.
- Объединение многочисленных надбавок и бонусов и включение их в базовый оклад, чтобы повысить прозрачность и справедливость государственной зарплаты, устранить неравенство в оплате труда и обеспечить контроль за выплатой зарплаты.
- Необходимо усовершенствовать нормативно-правовую основу для управления государственной службой и вознаграждением в госсекторе. Правительству следует рассмотреть вопрос о создании независимого центрального органа по надзору за политикой и стандартами в области оплаты труда в государственном секторе, а также отдельного центрального ведомства по вопросам гражданской службы и управления кадровыми ресурсами.

Управление занятостью и людскими ресурсами в государственном секторе

- Мы призываем правительство рассмотреть возможность проведения Функциональных обзоров обязанностей всех министерств и ведомств и всех

должностей внутри каждого из них, которые должны привести к более эффективному распределению государственных функций и реализации мер контроля. Некоторые страны ОЭСР переходят от централизованных систем контроля за фондом зарплаты к системам контроля "единых операционных расходов", чтобы дать руководителям больше гибкости в выборе сочетания персонала с другими ресурсами для исполнения обязанностей их министерств и программ. Для того чтобы это работало эффективно, должны быть функционирующие системы для эффективного контроля за фондами ресурсов, мониторинга и оценки результатов работы.

- Разработка системы управления людскими ресурсами и результатами их работы с должной интеграцией общего набора правил карьерного развития и роста, во всем государственном секторе и его системах в отношении найма на основе объективных заслуг и достижений, оценки результатов работы сотрудника по сравнению с установленными плановыми показателями, продвижения по службе, повышения производительности труда и профессионального развития. Обеспечение того, чтобы средства казны на выплату окладов основывались на фактической численности нанятых работников, а децентрализованные стимулирующие выплаты со стороны руководителей учреждений основывались на согласованной в рамках всего госсектора системе эффективности работы с четкими критериями и параметрами измерения для уменьшения субъективности и расширения применения принципа учета заслуг при принятии решений министерствами и ведомствами.
- Разработка единой для всех министерств и ведомств Информационной системы по управлению людскими ресурсами (ИСУЛР) для обеспечения консолидации учетной информации о кадрах и повышения с ее помощью соотношения цены (зарплаты) и качества (результатов каждого сотрудника) и единой подотчетности по всей госслужбе. Такая система информации будет поддерживать принятие обоснованных решений по вопросам управления фондом зарплаты в госбюджете, планирования людских ресурсов и составления госбюджета. Система должна быть интегрирована с системой управления государственными финансами.
- Рационализация численности вспомогательного персонала и работников в госсекторе посредством функциональных обзоров путем выявления избыточных вспомогательных работников в органах госуправления, образования и здравоохранения, а также обеспечение последующего найма в полном соответствии с мерами контроля штатного расписания. Правительству следует рассмотреть возможность передачи на внешний подряд административных вспомогательных функций, которые могли бы лучше и дешевле выполняться негосударственными субъектами.
- Правительству следует рассмотреть вопрос о том, чтобы отложить значительное повышение зарплаты сверх уровня инфляции до тех пор, пока не будет произведена корректировка размера органов госуправления и числа госбюджетников. Опыт других стран, добившихся успеха в сокращении численности персонала, показывает, что лучшие результаты достигаются, а фискальные и политические издержки, связанные с сокращением штатов, сокращаются, если до повышения зарплаты

сначала достигается сокращение числа рабочих мест в госсекторе на основе проведенных функциональных обзоров по министерствам и ведомствам.

- Создание надежной системы «мониторинга и оценки» для отслеживания прихода и ухода сотрудников из организации. Это может быть сделано в рамках политики контроля штатного расписания и может быть достигнуто путем разработки и внедрения трехлетнего плана кадрового обеспечения с ежегодными обзорами результатов в рамках ежегодного процесса разработки и формирования госбюджета.
- Расширение программ наращивания потенциала, обучения без отрыва от производства и наставничества с целью значительно повысить результативность и производительность труда работников госсектора.
- Конкретный замысел и последовательность шагов реформы управления фондом зарплаты в Узбекистане должны включать в себя решения на основе передовой мировой практики применительно к контексту страны с учетом уроков, извлеченных из обширного опыта реформирования госслужбы в странах Европы, Центральной Азии и других развивающихся регионов мира.

Глава 4. Госпредприятия и государственный бюджет

Государственные предприятия (ГП) доминируют в экономической активности в Узбекистане и получают чрезмерную государственную поддержку. Несмотря на невысокие явные бюджетные субсидии, предоставляемые госпредприятиям, внебюджетная и квазифискальная поддержка значительна. Такого рода субсидирование и заниженные цены на средства производства для госпредприятий в масштабах всей экономики искажают структуру экономики, распределение капитала и трудовых ресурсов, а также налоговые поступления. ГП также в значительной степени зависят от кредитования, предоставляемого им государственными банками (ГБ), субсидируемого государством. Низкая финансовая дисциплина госпредприятий также отражается в периодических взаимных задолженностях между предприятиями и реструктуризации их долговых обязательств перед ГБ и госбюджетом.

Стабильный государственный бюджет и общая экономическая эффективность требуют снижения, и затем устранения потерь госпредприятий и трансформации их роли. Важнейшие шаги по реформированию включают открытое признание и консолидацию всей финансовой поддержки, оказываемой госпредприятиям, введение жестких бюджетных ограничений и повышение эффективности управления ГП, повышение цен на продукцию ГП как минимум до уровня окупаемости производственных затрат, а также возможность входа частного сектора в отрасли, в которых работают ГП. Эффективность деятельности ГП в значительной степени зависит от наличия рыночной среды, а также от введения в практику улучшенного экономического стимулирования. В ходе структурной реорганизации ГП потребуется оказание открытой финансовой поддержки малоимущим или уязвимым группам населения, которая должна заменить поддержку такому населению, зачастую предоставляемую через ГП, в том числе за счет установления цен на продукцию ГП на уровне ниже окупаемости издержек.

КОНТЕКСТ

Истинные масштабы деятельности госпредприятий неясны, но, скорее всего, достаточно существенны. По неофициальным оценкам, экономика Узбекистана в основном состоит из госпредприятий, хотя все больше частных фирм работают в отдельных отраслях. Государственные органы используют систему классификации предприятий, в соответствии с которой все компании, менее чем 100 процентов доля которых непосредственно принадлежит центральному правительству, классифицируются как «негосударственные». Такое определение не соответствует международным нормам, и не является адекватным признаком степени государственной собственности или контроля. Согласно такому определению, на долю ГП приходится чуть более половины экономической деятельности и более половины поступлений в госбюджет, но менее 10 процентов от общей занятости населения. Права собственности и управление на различных уровнях органов государства и в различных министерствах, ведомствах и внебюджетных фондах непрозрачны.

Частный сектор находится на ранней стадии развития и слишком мал для создания жизнеспособной конкуренции для ГП¹⁵. Тем не менее, такая конкуренция является важнейшим компонентом в любой системе качественного управления в экономике. Растущий частный сектор имеет серьезное значение для будущего экономического роста в стране и создания рабочих мест, а также является прочной налоговой базой, которая поможет в переходе от экономики, где доминирует государство, к экономике, в которой драйвером является частный сектор.

Многие нефинансовые госпредприятия предоставляют товары и услуги потребителям или другим госпредприятиям по ценам ниже уровня окупаемости их издержек, устанавливаемым государством без компенсации бюджетных субсидий. Сложная система нерыночного ценообразования без учета необходимой рентабельности приводит к такой же сложной системе перекрестного субсидирования и задолженностям между предприятиями, с неопределенными финансовыми последствиями. Примерами такой практики в коммунальном секторе являются природный газ, электричество, питьевое водоснабжение и канализация, централизованное отопление, общественный транспорт, а также ирригационное водоснабжение и водоотведение по дренажным сетям. Правительство также требовало от госпредприятий осуществления видов деятельности, по которым затраты не возмещались, и которые не относятся к их основной сфере деятельности, такие как, строительство детских садов, спортивных или медицинских учреждений, среди прочего.

ГП получают широкую финансовую поддержку несколькими способами. К ним относятся: (1) низкие цены на факторы производства для госпредприятий в масштабах всей экономики; (2) госбюджетные субсидии в размере около 1 процента ВВП в 2018 году; (3) различные налоговые и таможенные льготы (см. Главу о налоговых расходах); (4) программа государственных инвестиций, финансирующая часть инвестиций госпредприятий, которая явно не указана в госбюжете (см. Главу об управлении государственными инвестициями); (5) льготные кредиты, финансируемые ФРРУ и правительством через государственные банки в иностранной и национальной валюте. Такие квазифискальные операции государственных банков, выраженные в кредитовании по субсидированным процентным ставкам, оцениваются примерно в 2 процента от ВВП; (6) банковские депозитные ставки для некоторых госпредприятий выше, чем ставки, предоставляемые частным предприятиям; (7) доступность земельных участков для госпредприятий и льготы по налогам на землю.

Явно выраженная компенсация госпредприятиям за низкие цены на их продукцию и услуги ниже окупаемости их затрат или за непрофильные расходы, минимальна либо отсутствует. Если потеря выручки и дополнительные затраты не компенсируются государством, госпредприятия несут убытки, определяемые как квазифискальный дефицит, КФД (см. вставку 4.1). В Узбекистане квазифискальный дефицит значительный, особенно в сфере газоснабжения и водоснабжения. По нашим расчетам на основе выборки основных

¹⁵ К «настоящему частному сектору» относятся предприятия, большинство капитала которых находится в частной собственности или где частные владельцы имеют контрольный пакет в собственности предприятий. В связи с существующим определением госпредприятий, те предприятия, которые не называются ГП (поскольку не имеют 100-процентов в непосредственной собственности центрального правительства), не обязательно являются частными предприятиями.

секторов, КФД госпредприятий составлял около 6 процентов ВВП в год, тем не менее, эта сумма, возможно, будет намного выше по экономике в целом.

Несмотря на то, что в Узбекистане предприняты первоначальные шаги по модернизации управления госпредприятиями, такие как корпоратизация некоторых госпредприятий, существующая структура и практика корпоративного управления и требования к финансовой отчетности отличаются от принятых стандартов, соответствующих требованиям эффективности и финансовой дисциплины. Правительственная Программа преобразования госпредприятий и других организаций с мажоритарной государственной собственностью высветила следующие проблемы, связанные с госпредприятиями: «(i) участие государственных чиновников в органах управления госпредприятий, приводящее к конфликту интересов, (ii) отсутствие хорошо работающей системы управления инвестиционным процессом в госпредприятиях, (iii) непрозрачность управления ГП и отсутствие регулярного анализа их эффективности, и (iv) неэффективность системы обучения персонала и управления ГП, особенно в области корпоративного управления».

Существующее распределение ролей и ответственности между различными органами правительства, участвующими в корпоративном управлении и контроле госпредприятий, четко не определено. Исполнительные полномочия в принятии решений зачастую принадлежат правительству, ослабляя подотчетность ГП. Отраслевые министерства несут основную ответственность за исполнение прав государственной собственности в отношении своих отраслевых госпредприятий. До недавно созданного Агентства по управлению государственными активами (АУГА) – куда органы власти намереваются передать государственные доли всех госпредприятий - другие госорганы, включая министерства, местные органы власти и внебюджетные фонды, также контролировали доли в ГП и пользуются своими правами собственности. Эти органы выполняют различные функции и не имеют механизмов, которые позволили бы им сохранить непротиворечивость и слаженность в своей контролирующей деятельности или упорядочении своих полномочий в области надзора. Такое дублирование функций различных ведомств в отношении ГП ослабляет ответственность и подотчетность ГП.

Правительство намерено и далее проводить реформы ГП по нескольким направлениям. В секторе энергетики органы власти приняли методику установления цен в направлении достижения полной окупаемости производственных издержек для снижения КФД и привлечения частных инвестиций. Достигнуты впечатляющие результаты: средняя цена на электроэнергию уже поднялась до 0,043 долл. США к концу 2019 года с 0,02 долл. США в начале реформ. Во-вторых, существует намерение либерализовать торговлю, в том числе в секторе электроэнергии и газа. В-третьих, планируется укрепление управления госпредприятиями за счет разделения собственности и управления, в соответствии с недавно принятым кодексом корпоративного управления. И, наконец, планируется постепенно снизить долю государственной собственности или устранить ее в ГП.

Вставка 4.1. Природа квазифискального дефицита

Тарифы для конечных потребителей, установленные ниже уровня окупаемости затрат, неоплата счетов и высокие технические потери наносят ущерб результатам финансовой деятельности ГП в коммунальной сфере, создавая операционный дефицит и приводя к возникновению прямой или косвенной («скрытой») потребности в субсидиях из госбюджета для ГП для поддержки их деятельности. Обычно (но не всегда) госбюджетные субсидии компенсируют разницу между ценами и полной себестоимостью. При отсутствии явно выраженных открытых субсидий из госбюджета, которые полностью компенсируют разницу между ценами и полной себестоимостью госпредприятий, у госпредприятий возникает «скрытый» (или неучтенный квазифискальный) дефицит. Скрытый дефицит также является следствием проблем в сборе платежей от населения за уже оказанные услуги или убытков в результате неэффективных операций госпредприятий. Воздействие скрытого дефицита больше всего чувствуется в сокращении инвестиций, необходимых для расширения оказания услуг, задержках в проведении основных видов технического обслуживания и ремонтов или в ухудшении качества оказания услуг со стороны ГП. По методологии, разработанной Всемирным банком, КФД оценивается по следующим трем компонентам:

- Разрыв в ценообразовании: потери ГП в результате установления цен и тарифов на их продукцию для конечных потребителей ниже уровня окупаемости производственных издержек ГП. Цены и тарифы, установленные на уровне окупаемости издержек, должны включать также затраты на эксплуатацию, обслуживание и ремонт, и проценты по задолженностям.
- Неэффективность сбора платежей: потери в результате разницы между выставляемыми счетами и фактически полученной выручкой;
- Техническая неэффективность: потери, превышающие стандартные технические потери в результате неэффективной работы.

Источник: Всемирный банк

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ

Значительный квазифискальный дефицит госпредприятий

Квазифискальный дефицит госпредприятий состоит из потерь в результате установления цен ниже уровня окупаемости производственных издержек, неэффективного сбора платежей и технической неэффективности, которые не компенсируются госбюджетными субсидиями¹⁶. Оценить квазифискальный дефицит госпредприятий довольно сложно из-за отсутствия точной информации о ценах на уровне окупаемости затрат, а также о масштабах сбора платежей и технических потерях. Также отсутствует доступная финансовая информация и отчетность основных госпредприятий, как и информация о затратах на выплату процентов по долгам ГП или о задолженностях, понесенным правительством в интересах госпредприятий.

¹⁶ Техническая неэффективность является следствием недостаточных инвестиций в техническое содержание и ремонт. Обратите внимание, что такое определение не включает потребность в выручке или «дефициты», связанные с увеличением капитала (новые инвестиционные проекты, выходящие за рамки затрат на техническое обслуживание). Техническая неэффективность ведет к потере выпуска продукции и выручки.

Оценка квазифискального дефицита в данном документе отражает уровни окупаемости издержек без учета выплат процентов по задолженностям. Также такая оценка не отражает полные капитальные затраты на замену полностью изношенного оборудования. При более полной оценке квазифискальных потерь эти издержки должны быть включены полностью, что приведет к значительно более высокому уровню фактического КФД. Используемые цены на уровне окупаемости полных издержек также не отражают истинных затрат, в связи с тем, что не включаются затраты на предоставление нерыночных услуг, которые несут некоторые госпредприятия, например по содержанию детских садов на балансе ГП, медицинских центров, домов отдыха, спортивных сооружений.

В газовом секторе КФД оценивается нами из-за наличия цен ниже уровня окупаемости затрат на уровне 1,9 процента от ВВП. Нефтегазовая компания Узбекнефтегаз устанавливает 4 различных тарифа для своих потребителей: (i) 320 000 сум/1000 м³ для населения в целом; (ii) 600 000 сум/1000 м³ для оптовых потребителей, таких как электроэнергетическая компания (Узбекэнерго), компании по горячему водоснабжению, отопительные компании или производители удобрений; (iii) 800 000 сум/1000 м³ для автозаправочных станций (55 процентов автомобилей работают на газе); и (iv) 1 000 000 сум/1000 м³ для предприятий по производству строительных материалов. Несмотря на то, что цены на уровне окупаемости затрат на природный газ различны для каждого предприятия, средняя оценка окупаемости издержек компании Узбекнефтегаз рассчитывается на уровне 800 000 сум/1000 м³ без учета финансирования инвестиционных издержек. Это выше тарифов, установленных для двух крупнейших категорий потребителей – для населения в целом и для оптовых потребителей - на которые приходится две трети внутреннего потребления газа в Узбекистане. С учетом средневзвешенного тарифа для внутреннего потребления природного газа, КФД из-за недостаточной окупаемости производственных затрат оценивается в 1,9 процента от ВВП¹⁷. Технические потери в секторе природного газа оцениваются в 18 процентов. Этот показатель эквивалентен примерно 1,2 процентам от ВВП с использованием в качестве ориентира средней цены на природный газ, продаваемый потребителям внутри страны. Коммерческие потери, отражающие недостаточный сбор от платежей в связи с неправильным учетом, оцениваются в 7 процентов, или 0,4 процента от ВВП.

В секторе водоснабжения ГП также несут значительные квазифискальные потери. Регулируемые тарифы были повышены в 2018 году, чтобы частично включить расходы на модернизацию и развитие из-за очень высокого уровня технических потерь в сети. Тарифы для разных регионов и пользователей разные. В крупных городах, таких как Ташкент, они самые низкие (280 сум/м³), а в засушливом и изолированном регионе Каракалпакстана тарифы самые высокие (980 сум/м³). Для предприятий тарифы в два раза выше, чем для населения в целом. Квазифискальный дефицит ГП водоснабжения из-за недостаточной окупаемости фактических затрат составляет 1,1 процента от ВВП. Потери, связанные с недостаточным сбором платежей, составляют около 0,2 процента ВВП и включают потери, связанные с неплатежами, недосбора платежей из-за недостатка счетчиков и учета фактического потребления воды.

¹⁷ Внутреннее потребление природного газа в 2017 году составило 41,6 млрд.м³, а 20 млрд.м³ было продано на экспорт.

Электроэнергетическая компания (Узбекэнерго) не указывает свои значительные очевидные потери, связанные с недостаточной окупаемостью фактических издержек, но существуют еще и скрытые потери выручки. Регулируемый тариф для индивидуальных потребителей составляет 250 сум/кВт, и 330 сум/кВт для юридических лиц, при том, что тариф на уровне окупаемости затрат оценивается в 250 сум/кВт. Указанная цена на уровне окупаемости затрат не включает все элементы эксплуатационных расходов и не включает обслуживание долга. Кроме того, существуют значительные скрытые потери, так как 80 процентов электроэнергии вырабатывается на газе, который перекрестно субсидируется газовой компанией (Узбекнефтегаз) по тарифу для оптовых потребителей (600 000 сум/1000 м³), устанавливаемый на уровне ниже уровня окупаемости затрат (см. выше). Если бы тариф на газ для оптовых потребителей был установлен на уровне окупаемости затрат, то цена на электроэнергию на уровне окупаемости затрат тоже была бы выше. Для электроэнергетической компании потребовалась бы бюджетная субсидия, чтобы компенсировать потери, при отсутствии субсидии у компании возник бы дефицит, который в конечном итоге должен покрываться из госбюджета. По сравнению с международными нормами потери, связанные с недостаточным сбором платежей в секторе электроэнергетики значительны. Мы оцениваем такие потери в 0,1 процента от ВВП. Они ниже, чем потери от недостаточного сбора платежей за электроэнергию в Таджикистане (0,46 процента от ВВП), Пакистане (0,27 процента от ВВП) или Болгарии (0,14 процента от ВВП), но намного выше, чем в Румынии или Вьетнаме (0,02 процента от ВВП).

В компаниях централизованного теплоснабжения квазифискальный дефицит высокий. Особенно серьезный дефицит наблюдается в централизованном теплоснабжении (ЦТ), но его сложнее рассчитать из-за различных условий в регионах и в городах. Регулируемые цены были установлены на уровнях значительно ниже окупаемости затрат, что привело к нехватке финансовых средств для инвестиций и технического обслуживания. Вследствие этого, системы отопления в некоторых городах низкоэффективны. Тариф на ЦТ для бытовых пользователей установлен в размере 83 600 сум за гигакалорию (ГК) и в размере 124 500 сум за ГК для коммерческих потребителей. Разница между тарифами для коммерческих и бытовых пользователей субсидируется из госбюджета, составив в 2018 году 210 млрд. сум (0,05 процента от ВВП). Несмотря на это, цена на уровне окупаемости затрат для компании, предоставляющей центральное теплоснабжение в Ташкенте, оценивается в 194 000 сум за ГК, что составляет КФД в центральном отоплении Ташкента в размере около 0,2 процента от ВВП.

Из-за скрытых потерь компания, предоставляющая центральное теплоснабжение в Ташкенте, накапливает просроченную задолженность перед поставщиками энергии главным образом перед электроэнергетической компанией), которая оценивается в 1 триллион сум. В то же время, данная компания имеет дебиторскую задолженность из-за неоплаченных счетов в размере 300 млрд. сум (0,1 процента от ВВП). Правительство периодически списывает эту задолженность. Из-за недостаточного технического обслуживания систем ЦТ технические потери существенны и составляют 0,1 процента от ВВП, в сравнении с субсидированной ценой для коммерческих пользователей. Коммерческие потери ЦТ Ташкента в связи с неадекватной системой учета составляют аналогичную величину, оцениваемую в 35-40 процентов от произведенной энергии.

Ташкент составляет наибольшую часть потерь в ЦТ. Министерство жилищно-коммунального обслуживания является владельцем и поставщиком услуг центрального отопления и водоснабжения через свои областные отделения. В Ташкенте действует особая система управления через компанию ЦТ, которая принадлежит городу, но регулируется правительством. Наибольший объем услуг по ЦТ предоставляется в Ташкенте, составляя 10 миллионов гигакалорий (ГК), что соответствует 85 процентам от общего объема. По всей стране производится 12 миллионов ГК для центрального отопления, в том числе 10 миллионов закупается у электроэнергетической компании (Узбекэнерго), и 2 миллиона производится тепловыми станциями (котельными).

Энергоснабжение для компаний ЦТ и горячего водоснабжения, а также для предприятий сферы санитарно-технического обслуживания субсидируется. Природный газ, используемый для централизованного теплоснабжения и горячего водоснабжения, продается для оптовых потребителей по заниженной цене. Электроэнергия, используемая для централизованного теплоснабжения, также перекрестно субсидируется компанией, поставляющей природный газ. Более того, при том, что электроэнергия, используемая для очистки воды, учтена в тарифах на санитарно-технические услуги, тариф, соответствующий окупаемости затрат, был бы выше, если бы цены на электроэнергию были установлены таким образом, чтобы включить перекрестное субсидирование выработки электроэнергии с использованием дешевого природного газа.

Квазифискальный дефицит также создается госпредприятиями, работающими на коммерческой основе, такими как Узкимёсаноат в области производства химикатов и минеральных удобрений. Данная компания не получает прямых госбюджетных субсидий, но получает субсидированные кредиты из государственных коммерческих банков и государственные гарантии по кредитам от иностранных банков. Кроме того, Узбекнефтегаз предоставляет перекрестные субсидии, поставляя природный газ компании Узкимёсаноат по тарифу для оптовых потребителей, на уровне ниже окупаемости затрат. Если устранить такое перекрестное субсидирование, то для предотвращения потерь в результате цен ниже уровня окупаемости затрат, пришлось бы увеличить тарифы на удобрения на внутреннем рынке. Узкимёсаноат продает около 15 процентов своей продукции на экспорт по цене на 50 процентов выше, чем на внутреннем рынке. Такой ценовой разрыв указывает на наличие альтернативных издержек (упущенной выгоды) при установлении внутренних цен на очень низком уровне, и представляет собой субсидию от Узкимёсаноат потребителям ее продукции.

Существование квазифискальных операций усложняет структуру бюджетно-налоговой политики. Во-первых, величина государственных доходов и расходов согласно отчетности Минфина не является точным отражением фактического вмешательства фискальной политики государства в экономическую деятельность. Во-вторых, квазифискальный дефицит создает скрытые условные обязательства для государства в том объеме, в котором убыточные госпредприятия или те ГП, которые не инвестируют в техническое содержание и развитие своих сетей, в конечном счете должны когда-нибудь в будущем получить финансовую поддержку из госбюджета. В-третьих, они также препятствуют расстановке приоритетов в государственных расходах и приводят к значительному неправильному распределению как государственных, так и частных ресурсов.

Целевое кредитование через банки с государственной долей предоставляет значительные субсидии госпредприятиям

Государственные банки предоставляют значительные льготные кредиты для госпредприятий. Существует три основных метода предоставления поддержки

госпредприятиям в виде субсидий со стороны ГБ: в виде кредитования средств, предоставляемых из ФРРУ, госбюджетом (например, на строительство жилья) или международными финансовыми институтами. Кредитование на льготных условиях в иностранной или национальной валюте составляет 55 процентов от общего кредитного портфеля банков; половина из них предназначена для госпредприятий, а остальная часть направлена на различные государственные программы, в том числе на жилищное строительство, программу стимулирования предпринимательства, для молодежи, крупных фермеров и другие. Три четверти льготного кредитования выдается в иностранной валюте. ФРРУ предоставляет кредиты четырем ГБ по кредитным линиям для льготного кредитования согласно государственным приоритетам. Правительство предоставляет кредиты по льготным ставкам одному из ГБ для жилищного строительства и гарантирует около половины кредитов от ГБ для госпредприятий, создавая скрытое условное обязательство для госбюджета.

Можно оценить квазифискальное субсидирование, связанное с льготным кредитованием госпредприятий, используя в качестве сравнения разницу между коммерческими ставками по банковским кредитам и льготными процентными ставками. Это составляет примерно 6 и 12 процентных пунктов для кредитов в иностранной валюте и в национальной валюте, соответственно. На основании портфеля льготных кредитов банковской системы, мы оцениваем квазифискальные субсидии кредитования в размере 2 процентов от ВВП. Дополнительные квазифискальные потери возникают из-за депозитных ставок, превышающих рыночные ставки, которые некоторые банки платят по депозитам госпредприятий. Для их оценки потребуется дополнительная информация.

Кредитование госпредприятий в иностранной валюте повышает риск для госпредприятий. Девальвация валюты в 2017 году привела к убыткам в госпредприятиях, что затруднило обслуживание их кредитов госбанками. Необходимо было провести реструктуризацию кредитов, предоставленных госпредприятиям, путем продления сроков погашения и изменения графика выплаты процентов. Нужно было рекапитализировать балансы госбанков, а их выплаты дивидендов в бюджет приостановить для поддержки рекапитализации банков. Показатель безнадёжных кредитов в ГБ, по оценке с использованием существующей методологии, подскочил до 10 процентов от общего объема, включая эти реструктурированные кредиты. В связи с тем, что ГП и ГБ тесно связаны, а также из-за непрозрачного характера государственной поддержки, крайне важно, чтобы реформы ГП и ГБ проводились одновременно.

Квазифискальный дефицит снижает возможности госпредприятий по инвестированию

Около 90 процентов госпредприятий являются монополиями в своих соответствующих отраслях, и при наличии административно устанавливаемых цен на их продукцию у них отсутствует необходимая мотивация для повышения эффективности их деятельности. Регулируемые цены на коммунальные услуги не только ниже уровня окупаемости затрат, но они также не учитывают полностью эксплуатационные затраты на техническое содержание и текущий ремонт сетей и обслуживание долга госпредприятий. Если включить такие затраты, то квазифискальный дефицит будет еще больше.

Тем не менее, инвестиции некоторых госпредприятий зачастую финансируются из госбюджета в рамках государственной инвестиционной программы. Сюда входят инвестиции в железные дороги,

электрификацию железных дорог, приобретение самолетов и другое. Этих ресурсов было недостаточно для обеспечения адекватного уровня инвестиций в нескольких отраслях. Особенно в отношении природного газа, отопления, водоснабжения и электроэнергии, где из-за отсутствия инвестиций в техническое содержание, технические потери значительны и превышают международные нормы. Потери в газоснабжении оцениваются в 1,2 процента от ВВП. Потери в сетях питьевого водоснабжения достигают 35 процентов от поставляемого объема. Наша оценка квазифискального дефицита, вызванного такими техническими потерями в водоснабжении, составляет 0,47 процента от ВВП. Технические потери, составляющие 20 процентов, также высоки в системе передачи и распределения электроэнергии. Мы оцениваем эти потери в 0,24 процента от ВВП. Они выше, чем технические потери в электроэнергетике в сопоставимых странах (Таджикистан 0,19 процента от ВВП, Болгария 0,15 процента, Румыния 0,14 и Пакистан 0,10 процента).

Подведение итогов: оценки квазифискального дефицита по отдельным секторам

По нашим оценкам, квазифискальный дефицит ГП по выбранным секторам в 2018 году составил почти 6 процентов от ВВП. Рассчитанный квазифискальный дефицит включает недостаточную окупаемость издержек, недостаточные поступления от сбора платежей и технические потери, превышающие международные нормы из-за недостатка инвестиций (Таблица 1)¹⁸. Квазифискальные потери в масштабах всей экономики, могут быть намного больше по трем причинам: (i) в наши оценки не включаются расходы по уплате процентов по задолженностям госпредприятий, либо понесенные за них; (ii) из-за отсутствия полной информации даже по предприятиям, включенным в данную выборку, оценка довольно приблизительна; и (iii) в данную выборку не включены другие ГП с большими квазифискальными потерями, такие как железнодорожная компания.

Таблица 4.10. Узбекистан: Квазифискальный дефицит госпредприятий (в процентах от ВВП)				
	Недостаточное возмещение издержек ¹	Недостаточный сбор платежей	Технические потери сверх нормы	Общий КФД
Природный газ	1.90	0.40	1.20	3.5
Электроэнергия	0.01	0.08	0.24	0.3
Питьевая вода	1.06	0.19	0.47	1.7
Центральное тепло-снабжение (Ташкент)	0.20	0.10	0.10	0.4
Итого 1/				5.9
<i>Источник:</i> Оценки органов Узбекистана и сотрудников Всемирного Банка.				
<i>Примечание:</i> 1 / Из-за округления, итоговая сумма может быть не точно равна сумме компонентов.				

¹⁸ Перекрестное субсидирование между ГП (например, от компании Узбекнефтегаз в Узбекэнерго или Узкимесаноат), по оценкам, не дает возможности избежать двойного учета. Например, если бы тарифы компании Узбекнефтегаз были увеличены до полной окупаемости затрат, квазифискальный дефицит в секторе природного газа преобразовался бы в квазифискальный дефицит в энергетическом секторе и в секторе производства удобрений при отсутствии роста тарифов в этих секторах.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Процесс изменения нагрузки со стороны госпредприятий на госбюджет будет зависеть от нескольких взаимосвязанных элементов. Во-первых, темпы и масштабность реформы ценообразования на товары и услуги госпредприятий и реформы управления ГП. Во-вторых, способность банков функционировать в качестве финансовых посредников без вмешательства государства в распределение кредитов. В-третьих, приватизация ГП и способность частного сектора стать главным драйвером экономического роста. В-четвертых, реформы государственного управления и налогообложения должны отражать изменяющиеся роли и обстоятельства деятельности ГП: их нужно рассматривать также как и любой другой экономический агент, который должен платить налоги и получать оплату за товары и услуги, предоставляемые от имени государства.

Создание централизованной базы данных госпредприятий, используя разумное определение ГП; раскрытие всех видов квазифискальной деятельности ГП

Чтобы получить достоверную картину всей деятельности госпредприятий, в том числе квазифискальной деятельности, для правительства необходимо создать централизованную всеохватывающую и общедоступную базу данных о всех госпредприятиях и об их финансах. Такая база данных может быть создана, например, в Агентстве по управлению государственными активами. В то же время, правительство должно изменить существующее определение того, какое предприятие является государственным. Любое предприятие с контролирующей государственной долей (в том числе через внебюджетный фонд или местные органы власти) будет классифицироваться как ГП. Такая контрольная доля (пакет акций) может быть менее 50 процентов - возможно 30 процентов - если остальные доли рассредоточены среди широкого круга собственников, таким образом, чтобы никакая другая группа акционеров не смогла осуществлять контроль предприятием. Приватизированными предприятиями будут те предприятия, контрольный пакет акций которых находится в руках частных владельцев, и не будут включать предприятия, которые продали лишь часть своих акций частным владельцам, но количество этих акций недостаточно для передачи контрольного пакета частным владельцам. Остальной частный сектор будет состоять из тех предприятий, в которых никогда не было никакой государственной собственности.

Для квазифискальной деятельности госпредприятий важно, чтобы она правильно измерялась, была отражена в консолидированном бюджете и в финансовой отчетности госпредприятий, и была полностью открыта. Эффективная реформа ГП и ГБ требует, во-первых, прозрачного и комплексного представления о государственной поддержке, предоставляемой ГП. Раскрытие квазифискальной деятельности должно включать описание вида деятельности, обоснование осуществления такой деятельности через ГП, а не напрямую через госбюджетное финансирование, а также затраты на эту деятельность. Нужно раскрыть механизмы, предназначенные для оказания финансовой поддержки госпредприятиям за счет льготного кредитования или освобождения от налогов, и их альтернативные издержки (упущенная выгода) также должны быть прозрачными.

Замена квазифискальной деятельности ГП и ГБ открытыми субсидиями из госбюджета

Явные бюджетные субсидии госпредприятиям должны заменить все неявные квазифискальные и внебюджетные операции. Затем правительство может передать обязательства по предоставлению социальных услуг населению госпредприятиям на условиях независимых коммерческих контрактов, и сообщить поставщикам, не являющимся государственными предприятиями, информацию о цене, против которой они могут конкурировать в качестве будущего поставщика таких услуг. Румыния является примером тщательно спланированных реформ в секторе электроэнергетики, при которых квазифискальный дефицит ГП в секторе был практически ликвидирован (см. Вставку 4.2). Непрофильные виды деятельности ГП в социальных целях, установленных правительством, должны учитываться отдельно от коммерческой деятельности, и их нужно трансформировать в независимые виды деятельности, и, по возможности, их приватизировать. В случаях, если они временно остаются в ведении этих ГП, необходимо выплачивать компенсацию госпредприятиям за эти виды деятельности из госбюджета на прозрачной основе.

Оценка стоимости квазифискальных операций может быть довольно сложной, так как госпредприятия заинтересованы в завышении истинной стоимости обязательств по предоставлению социальных услуг населению. Если информационная асимметрия между ГП и государством высока, то госпредприятия могут получать завышенную оплату за выполнение этих обязательств. С другой стороны, у государства существует склонность недооценивать стоимость обязательств госпредприятий по предоставлению социальных услуг. Различные методы расчета таких затрат, приводящих к квазифискальному дефициту, приводятся в Руководстве ОЭСР по подотчетности и прозрачности для государственной собственности (2010).

Целевое льготное кредитование только для ГП должно быть незамедлительно сокращено, и затем прекращено в среднесрочной перспективе. Банковское кредитование должно выделяться на одинаковых условиях для всех компаний, как государственных, так и частных. Государственная поддержка конкретных стратегических целей должна предоставляться в виде очевидных, открытых для общественности и прозрачных госбюджетных субсидий, и только в ограниченных и заранее четко определенных случаях.

Принятие и обеспечение соблюдения строгих требований к управлению и финансовой отчетности для госпредприятий. Ускоренная приватизация.

Органы власти должны срочно принять механизмы корпоративного управления для создания стимулов для эффективного производства и хороших финансовых показателей, сдерживания финансовых рисков, содействия в создании однородной конкурентной среды для всех предприятий. Объем и развитие квазифискальных потерь зависят от ряда элементов, помимо цен; это факторы, которые содействуют повышению эффективности, инновациям и правильному корпоративному управлению. Со стороны регулирующего органа должно быть создано адекватное стимулирование для управленцев и независимое управление как один из компонентов такого корпоративного управления. Фактические данные по странам показывают, что вознаграждения руководству за хорошие показатели в работе компании и штрафы за слабые показатели (согласно соответствующим

образом установленным результатным показателям) являются важными определяющими факторами для прибыли ГП и, следовательно, для высокой нагрузки на (либо доходов в) бюджет. Например, если ГП продолжают нести убытки после финансовой и операционной реструктуризации, проблема может заключаться в управлении. В целях достижения финансовой устойчивости необходимо, чтобы руководители были обеспечены соответствующими стимулами во избежание повторного банкротства.

ГП должны начать публиковать свои финансовые отчеты, прошедшие аудит. Требования к отчетности должны быть введены вместе с усилением механизмов управления в целях обеспечения прозрачности и подотчетности. Органы власти должны перейти к внедрению международных требований к бухгалтерскому учету и финансам (см. последний абзац в данной главе).

Внешние стимулы в форме рыночной конкуренции также одинаково важны для повышения эффективности. Эмпирические исследования показали, что эффективность работы предприятия главным образом зависит от степени конкуренции или принципов состязательности на рынках, независимо от типа собственности. Рентабельность и производительность обычно выше, когда на рынках возникает конкуренция. Исследования также показали, что приватизированные госпредприятия зачастую ограждены государством от уровня конкуренции, с которым сталкиваются новые частные компании. Другими словами, им по-прежнему предоставляется благоприятный режим, что объясняет низкие результаты по сравнению с частными компаниями. Конкуренция может создаваться местными или иностранными компаниями, а также нетрадиционными компаниями в ранее монополизированных секторах. В целях обеспечения истинной конкуренции на рынке критическое воздействие оказывает нормативное регулирование, затрудняющее вход и рост частных предприятий на рынках, где работают госпредприятия.

Необходимо ускорить приватизацию, чтобы помочь частному сектору занять место движущего фактора в экономике; если структуры управления и рынка не изменятся, то государственная монополия может быть заменена частной монополией с такими же проблематичными последствиями для экономики. Приватизированные компании могут захватить рынки и государство и, таким образом, эффективно устранять силы, которые могут содействовать повышению производительности, эффективности и инноваций. Таким образом, приватизация (и ГЧП) не приведет к достижению поставленных целей, если только нормативно-правовая и рыночная структура не предоставят соответствующих стимулов, не будут способствовать конкуренции между компаниями, и не сократят регулятивные барьеры для роста, такие как слабые права собственности, ограничения в переливах ресурсов, в том числе ограничения на мобильность рабочей силы. Улучшение показателей финансового сектора, одновременная работа с ГБ, предотвращение захвата банков отдельными заемщиками, будет способствовать повышению результатов работы нового частного сектора.

Вставка 4.2. Сокращение квазифискального дефицита в электроэнергетике Румынии

Благодаря масштабной программе реформ, предусматривающей постепенное приведение уровней цен к уровню полной окупаемости затрат и улучшению корпоративного управления, квазифискальный дефицит в электроэнергетике сократился с 3,8 процента от ВВП в 2000 г. до 1,3 процента в 2003 г. и 0,3 процента в 2013 г. Главной движущей силой реформы было обеспечение соблюдения правил ЕС согласно заявлению Румынии на членство в ЕС. В середине 2012 г. основные элементы энергетической части Третьего энергетического пакета ЕС были перенесены в Закон об энергетике, который также восстановил операционную и финансовую независимость регулятора энергетики (ANRE).

Дорожная карта для постепенного поэтапного отказа от регулируемых цен на электроэнергию реализуется с 2012 г. Рынок электроэнергии для жилых помещений был полностью либерализован в 2014 г. Электричество для нежилых объектов поставляется через *биржу электроэнергии*, регулируемую румынским оператором рынка электроэнергии (OPCOM). Для бытового потребления 30 процентов электроснабжения с середины 2014 г. проводилось через свободный рынок, а остальные 70 процентов оставались регулируемыми - поставлялись тремя государственными производителями - но к 2018 г. постепенно были либерализованы. Конкуренция на румынском рынке электроэнергии часто сдерживалась неконкурентоспособными контрактами купли-продажи, которые заключались госпредприятиями сектора электроэнергетики с конкретными потребителями, зачастую по ценам, ниже уровня окупаемости затрат. Такая практика была прекращена в 2012 г. Госбюджетные субсидии в секторе электроэнергетики в основном направлялись на выработку электроэнергии, главным образом на возобновляемые источники энергии и выработку на теплоэлектростанциях (бурый уголь). Прямая госбюджетная поддержка выработки на теплоэлектростанциях постепенно снижалась при соответствующем росте поддержки производства электроэнергии на возобновляемых источниках.

Источник: Всемирный банк

Предоставление поддержки малоимущим и уязвимым слоям населения из госбюджета

В целях обеспечения возможности для ГП повысить цены до уровня окупаемости затрат, прекращения непродуктивной деятельности ГП в социальной сфере, а также замены квазифискальной деятельности госбюджетными субсидиями, органы власти должны увеличить в объеме помощь, предоставляемую малоимущим слоям из госбюджета. Механизмы такой помощи могут включать прямые субсидии, денежные перечисления целевым группам населения с оговоренными условиями, и ваучеры для групп населения, соответствующих установленным критериям, на услуги в социальной сфере. Например, вместо того, чтобы платить госпредприятиям за предоставление электроэнергии по низким ценам определенным группам потребителей, правительство может принять решение предоставлять ваучеры на оплату электроэнергии только людям с низкими доходами. В этом случае, правительство гарантирует, что эти льготы предназначены только тем потребителям, которым действительно нужно предоставлять льготы, и не подрывает коммерческую дисциплину за счет прямых перечислений из госбюджета. Помимо этого, при наличии условий конкурентности рынка электроэнергии в стране, потребители могут выбирать

наиболее эффективного поставщика электроэнергии, и использовать свой ваучер для приобретения электроэнергии выбранного потребителями поставщика.

Замена квазифискальных субсидий на энергию прямой поддержкой уязвимых групп населения из госбюджета поможет достичь намеченных социальных целей государственной политики при экономии средств для госбюджета. Согласно оценкам, универсальные субсидии на энергию (то есть продажа по заниженным ценам для всего населения) несоразмерно более выгодны для состоятельных групп населения, так как такие группы потребляют больше энергии, по сравнению с группами населения с низкими доходами. Согласно оценкам Всемирного банка, потребление электроэнергии в Узбекистане домохозяйствами верхнего квинтиля доходов (самых богатых) в среднем составляет 220 кВт-ч/месяц, что намного выше, чем в нижнем квинтиле, потребляющем по расчетам 140 кВт-ч/месяц. Таким же образом, более состоятельные домохозяйства тратят большую часть своего энергетического бюджета на газ, по сравнению с малоимущими домохозяйствами. В результате этих различий, универсальные субсидии на потребление энергии получают обеспеченные домохозяйства в непропорциональном размере. На основании обследования домохозяйств, по оценкам Всемирного банка, 51 процент субсидируемых тарифов на электроэнергию в Узбекистане получают 40 процентов домохозяйств, которые получают самые большие доходы. В противоположность этому, только 30 процентов выгоды от сниженных цен на электроэнергию получают 40 процентов домохозяйств, которые находятся на нижнем уровне доходов, и только 13 процентов выгод от низких цен приходится на самый бедный квинтиль.

Ускорение продуманных реформ ГП и ГБ в среднесрочной и долгосрочной перспективе

Это включает следующее:

- Внедрение международных стандартов бухгалтерского учета и банкротства для всех предприятий, включая ГП.
- Принятие и внедрение эффективной системы корпоративного управления.
- Ускоренная приватизация в целях создания жизнеспособного и динамичного частного сектора.
- Оценка финансового положения государственных банков (ГБ), начиная с адекватного обзора качества активов.
- Проведение стратегической приватизации ГБ после принятия стратегии финансового сектора. Обоснование роли всех оставшихся ГБ.

Глава 5. Управление государственными инвестициями

Управление системой государственных инвестиций в Узбекистане изменяет условия для основных участников, методологию, и масштаб деятельности. Министерство инвестиций и внешней торговли (МИВТ), Министерство экономики и промышленности (МЭП) и Министерство финансов (МФ) смещают фокус с годового горизонта инвестиционных программ к многолетнему горизонту, начиная с 2020 года. Государственные инвестиции составили 5.2 процента от ВВП в 2018 году, в том числе менее половины от этой суммы финансировалось из госбюджета, остальное из внебюджетных фондов. Большинство внебюджетных источников финансирования государственных инвестиций в последние два года составляли кредиты международных организаций и других иностранных кредиторов. Уточнение и прояснение роли и сферы ответственности основных участников процесса государственных инвестиций будет способствовать повышению эффективности процесса. Новый процесс государственного инвестирования потребует укрепление потенциала по всему проектному инвестиционному циклу, в том числе по методологии, идентификации проектов, их оценке, отбору и исполнению. Необходимо улучшить единую методiku оценки любых проектов, не зависимо от того, финансируется ли инвестиционный проект из иностранных источников или из внутренних источников. Также необходимо усилить критерии оценки инвестиционных проектов по выгодам и издержкам, доступности по финансированию для госбюджета, и потенциальным скрытым условным обязательствам для госбюджета, а также более четкая интеграция инвестиционного бюджета в регулярные процедуры составления консолидированного государственного бюджета страны.

КОНТЕКСТ

Управление государственными инвестициями в Узбекистане претерпевает изменения благодаря реформам, которые предпринимают органы власти. В 2018 году органы власти создали Государственный комитет по инвестициям (к настоящему времени он уже не существует). В то же время, Национальному агентству проектного управления (НАПУ) была поручена важная роль по анализу проектов и выдаче разрешений на их реализацию. В 2019 году было создано Министерство экономики и промышленности (МЭП), и большая часть функций НАПУ по гос.инвестициям была передана в МЭП, которому было поручено разработать инвестиционную политику¹⁹, оказать содействие в своевременной реализации проектов и разработать межведомственную систему для оценки проектов. В это же время было создано Министерство инвестиций и внешней торговли (МИВТ) путем слияния Государственного комитета по инвестициям и Министерства внешней торговли. Фонд финансирования государственных программ развития при Кабинете Министров, который был создан в 2017 году как фактически казначейство для государственных инвестиционных проектов, - этот фонд был вновь объединен с Министерством финансов в начале 2019 года.

¹⁹ В указе отмечается, что государственные программы развития и инвестиционные программы Узбекистана разрабатываются с учетом стратегии инвестиционной политики страны на среднесрочную перспективу. Министерство экономики и промышленности разработает стратегию инвестиционной политики на среднесрочную перспективу в рамках Концепции социально-экономического развития Узбекистана до 2030 года, концепций регионального и отраслевого развития, а также утвержденных программ и решений Президента и правительства.

Органы власти планируют перевести реализацию программы государственных инвестиций с ежегодной на многолетнюю основу с 2020 года. Она будет основана на детальных многолетних отраслевых, региональных и целевых концепциях развития на 2020–2024 годы²⁰, составленных на основе концепции социально-экономического развития Республики Узбекистан до 2030 года. Эти стратегии будут утверждены в течение 2019 года. Ранее бюджет государственных инвестиций основывался на контрольных предельных лимитах²¹, утвержденных Министерством финансов для общего объема инвестиций, финансируемых из государственного бюджета²². Средства на финансирование текущих проектов должны выделяться и утверждаться ежегодно.²³ Профильные ведомства будут разрабатывать и предлагать проекты на основе предельных лимитов. То, какие проекты отбираются для финансирования, в значительной степени зависело от: (i) предварительных постановлений Президента или Кабинета Министров; (ii) соответствия этих проектов концепциям развития отрасли; (iii) качества проектной документации; и (iv) вписываются ли проекты в рамки утвержденных сверху предельных лимитов. Критерии отбора проектов оставляли значительную возможность для принятия решения по проектам на основе не-экономических критериев.

Разработка Инвестиционной программы была отделена от процесса подготовки госбюджета, фактически отделив ответственность по капитальным расходам от текущих расходов. При оценке стоимости инвестиционного проекта не требовалась оценка будущих регулярных текущих расходов на содержание и эксплуатацию и ремонты активов после ввода объекта в эксплуатацию. Бюджет текущих расходов на содержание завершенных инвестиционных проектов, включая расходы на текущий ремонт, эксплуатацию и техническое обслуживание, должен был планироваться после того, как эксплуатирующая организация подало проект годовой бюджетной заявки.

Проекты будут переходить от этапов проведения предварительных технико-экономических обоснований к технико-экономическим обоснованиям и отбору в итерационном пошаговом режиме, где документация будет доработана, или же проект не будет продвигаться дальше. Как и в большинстве стран, отраслевые министерства и ведомства проводят формирование проектов и оценку их целесообразности. Крайне мало методических указаний по экономическим отраслевым методам анализа проектов в Узбекистане. Долгожданным улучшением является то, что НАПУ разработало методическое руководство по управлению проектами, программами и проектными портфелями на основании международных стандартов (ISO). Показатели результатов

²⁰ До 2030 года для определенных отраслей.

²¹ На данный момент недоступна информация о том, как Министерство финансов определяет общие предельные лимиты и как распределяет их по различным отраслям.

²² Недоступна информация о том, как определяются предельные лимиты для инвестиционных проектов, финансируемых ФРРУ. Инвестиции, финансируемые за счет иностранных займов под государственную гарантию, определяются соглашениями между многосторонним или двусторонним кредитором и правительством.

²³ Большинство стран с передовой практикой используют многолетний подход к выделению средств для планирования бюджета капиталовложений, чтобы сконцентрировать потенциал по принятию решений на новых проектах. Все больше стран ОЭСР переходят к предварительному финансированию значительной части полной стоимости проекта (39% в 2012 г. по сравнению с 13 % в 2007 г.).

проекта были в основном связаны с достижением практических результатов и показателей, и проекты, по-видимому, отбираются по отдельности, а не в качестве группового пакета проектов. В конце концов, требовалось постановление Президента по всей инвестиционной программе. Несмотря на то, что трудно составить полное представление о всех функциях, которые выполняла каждая организация в процессе государственных инвестиций, можно с уверенностью сказать, что обсуждаемые ниже организации были вовлечены в этот процесс обзора, представляя свои мнения Кабинету Министров. **В отличие от практики многих других стран, Министерство финансов Узбекистана не имело права налагать вето (прекращать разработку и финансирование) на проекты по причинам их низкого качества, высоких рисков или низкой отдачи и значимости для страны.**

Управление государственными инвестициями в Узбекистане отличается от других стран. Процедуры по экспертизе и оценке (предварительных) технико-экономических обоснований различаются для инвестиционных проектов, финансируемых из внутренних источников и из зарубежных источников. Процедуры также различаются в зависимости от того, относится ли проект к инвестициям в социальной сфере (социальная инфраструктура) или к инвестициям в реальном секторе экономики.

Государственный комитет по инвестициям и НАПУ отвечали за осуществление систематического анализа и мониторинга хода реализации проектов, включая ежеквартальное представление информации Президенту. Оценки проводятся на индивидуальной основе по каждому проекту в соответствии с показателями, связанными с достижением практических результатов. Основное внимание уделяется уровню освоения финансирования. Меры по оценке эффективности и качества государственных инвестиций не применяются. Расходы на инвестиции, как правило, разрастались быстрым темпом ближе к закрытию финансового года. Медленная реализация проектов все еще представляет собой проблему. В начале 2019 года Президент предписал необходимость исполнения проектов на уровне не менее 35 процентов в первые 6 месяцев года и 70 процентов в первые девять месяцев.

Вставка 5.1. Инвестиции на основе фактических данных и управление перерасходом средств в Дании

В 2009 г. после мирового финансового кризиса парламент Дании согласился с необходимостью значительного инвестирования в транспортную инфраструктуру. Соглашение от 2009 г. и связанный с ним фонд являются новшеством для Дании касаясь транспортной политики. Соглашение содержит список проектов с указанием приоритетов, источник целевого финансирования и определение группы политических партий, которые имеют право высказывать свое мнение о реализации соглашения, включая способы расходования остатков средств. Замена соглашения 2009 г. на данный момент не предусмотрена.

Ключевым вкладом, ставшим связующим элементом этого консенсуса, был Отчет Комиссии по инфраструктуре²⁴ 2008 г., в котором были определены ключевые инвестиционные нужды в транспортный сектор. Широкое согласие в отношении этой цели совпало с желанием обеспечить стимулирование экономики в ответ на мировой финансовый кризис. Сочетание этих факторов привело к созданию Инфраструктурного фонда, на который было выделено 100 млрд.

²⁴ Смотрите <https://www.trm.dk/da/publikationer/2008/infrastrukturkommissionens-betaenkning>

датских крон для инвестирования на основе приоритетов и конкретных проектов, определенных Комиссией по инфраструктуре и одобренных политическими партиями в рамках соглашения.

Датская система отбора и определения приоритетности инвестиций в инфраструктуру основана на методологии социально-экономического анализа выгод и затрат по проектам.

Проекты классифицируются в соответствии с их социально-экономической отдачей. Как правило, проекты, получившие наивысшие баллы, являются приоритетными с точки зрения финансирования, но, как и в других странах, политический уровень играет ключевую роль в определении того, какие проекты будут реализованы.

Система опирается на три элемента, в частности:

- **Национальная модель транспортного трафика**, которая может моделировать влияние новой инфраструктуры на прогнозы транспортного потока и ее воздействие на остальную часть сети. Такой подход к моделированию позволяет организациям, занимающимся планированием транспорта, учитывать общесистемные воздействия конкретного проекта при оценке выгод от инвестиций.
- **Каталог цен** для оценки различных видов прямого и косвенного воздействия инфраструктуры. В дополнение к прямой ценности транспорта по времени существуют расценки для косвенного воздействия, такие как воздействие на окружающую среду (например, выбросы загрязнений) и на здоровье (например, загрязнение воздуха и дорожно-транспортные происшествия).
- Была разработана **научно-обоснованная методика** в сотрудничестве с Техническим университетом Дании (DTU), который продолжает «предоставлять базу» для этой системы и участвовать в дальнейшей доработке методики. Например, в настоящее время DTU проводит исследования эффектов агломерации, которые в настоящее время не учитываются моделью транспортных потоков.

Этот подход создал отправную точку, основанную на фактических данных о состоянии объекта планирования, для определения приоритетов по проектам и транспортной политики.

Модель показала, что она способна противостоять критике благодаря тому, что основана на научных данных, проходит независимую оценку и все более открыта для изучения.

Неизбежно, методика ранжирования проектов оказывается под давлением различных заинтересованных сторон, которые разочарованы тем, что их приоритетные проекты не оцениваются так высоко, как им хотелось бы. Однако, благодаря тому, что модель и методика находятся в управлении независимого академического учреждения (технического университета) и базируется на научных данных, система получает высокую степень легитимности. Эта легитимность способствует принятию результатов рейтинга проектов в качестве отправной точки для принятия решений и уменьшает возможности оспаривания. Кроме того, система обладает высокой прозрачностью, а ее рейтинг, расчеты и модели общедоступны. Таким образом, проекты, с высокой социально-экономической отдачей, автоматически ставятся в начало списка, перед принятием решения о финансировании. Помимо соглашения 2009 г., ежегодные переговоры по планированию госбюджета служат платформой для принятия решения о том, какие инвестиции в инфраструктуру должны быть приоритетными и подлежать финансированию. Хотя эта система не полностью защищена от проявления различных видов более узких политических интересов (например, региональных аспектов), большинство из этих видов сделок касаются небольших проектов, тогда как мега проекты и крупные программы

подлежат более структурированному процессу (например, многолетнее соглашение по общественному транспорту).

Большая часть инфраструктуры финансируется из национального бюджета, а сборы с пользователей используются только для двух крупных фиксированных каналов связи.

Частное финансирование инфраструктуры играет незначительную роль в финансировании развития инфраструктуры в Дании, поскольку правительство может брать займы по самым выгодным процентным ставкам. Наземные каналы связи через Оресунд (в Швецию) и Store Baelt размещены на государственных предприятиях, финансируются на рынке (с государственной гарантией) и полностью финансируются пользователями услуг. Эта модель также будет использоваться в двух следующих наземных каналах связи, одним из которых является канал Femern Baelt в Германию. В целом, со стороны общественности проявляется очень небольшой аппетит к платным каналам связи, и любые попытки увеличить их использование были бы в высшей степени политически чувствительными. Инвестиции в инфраструктуру финансируются из годового бюджета или из Инфраструктурного фонда. С 2009 г. Инфраструктурный фонд в 100 млрд. датских крон обеспечил основную часть ресурсов для инвестиций в инфраструктуру, но вскоре эти средства будут исчерпаны, и Дании необходимо будет рассмотреть вопрос о возможности финансирования развития инфраструктуры в будущем. Новый подход к планированию бюджета резко ограничил перерасход средств.

В прошлом транспортные проекты могли обходиться на 40-50% дороже, чем планировалось изначально. В 2007 г. в Дании был введен новый режим планирования бюджета, при котором смета расходов по проекту дополняется резервом в объеме 50% на самых ранних этапах планирования и 30% после проведения оценки воздействия на окружающую среду. Эта общая сумма должна быть заложена в бюджет заранее и ассигнована Парламентом в годовом бюджете. Если проект не освоил весь запланированный бюджет, оставшиеся средства могут быть перенаправлены на другие проекты. Необходимо обеспечить высокий уровень конкуренции, чтобы избежать риска проведения тендеров с завышенной ценой и фиксирования цен при таком подходе.

Мониторинг и контроль за разработкой и реализацией государственных программ развития осуществлялись ежеквартально НАПУ, Государственным комитетом по инвестициям совместно с исполнителями проектов. Исполнители проекта предоставляли отчет о реализации портфеля проектов в НАПУ. Систематический анализ и мониторинг хода реализации проектов осуществлялись на основе оценки прогресса достижения вышеуказанных показателей, ежеквартально и ежегодно. Не предусмотрены систематические процедуры для оценки расходов на эксплуатацию вводимых активов и оценки проектов после их введения в эксплуатацию. Данные о задержках согласно графику исполнения контролируются уполномоченными органами для реализации инвестиционной программы.²⁵

Шаги по отбору проектов для предстоящей трехлетней инвестиционной программы на 2020–2022 годы будут осуществляться на основании новых процедур подготовки и

²⁵ В идеале, данные о перерасходе средств и задержках были бы полезны для оценки реализации проекта.

финансирования программ развития.²⁶ Однако эти новые процедуры еще не были утверждены. Ожидается, что новое постановление о порядке разработки инвестиционной программы будет утверждено в июне 2019 года. Согласно данным НАПУ, изменения необходимы в виду того, что технико-экономические обоснования были поверхностными, и использовались устаревшие методы оценки проекта.

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ - ЭТО СЛОЖНАЯ ЗАДАЧА

Наши оценки показывают, что общий объем государственных инвестиций составил 5,2 процента от ВВП в 2018 году, причем примерно половина средств была выделена из госбюджета, а остальные из внебюджетных источников. Основная часть внебюджетных средств поступает из государственных целевых фондов. Хотя в этих расчетах большее значение придается только государственным инвестициям, программа государственных инвестиций смешивает каналы финансирования и включает частные прямые иностранные инвестиции и финансирование от частных предприятий. Несмотря на то, что в последние годы многое улучшилось, предстоит еще много работы. Понятие «государственные инвестиции» не определено ни в одном нормативном акте Узбекистана. Законодательство признает только понятие «централизованных/децентрализованных инвестиций» в годовой инвестиционной программе. «Централизованные» инвестиции включают в себя инвестиции, финансируемые за счет: (i) госбюджета или государственных целевых фондов;²⁷ (ii) проектного финансирования бюджетных учреждений, финансируемых международными финансовыми организациями и двусторонними кредиторами; (iii) проектного финансирования государственных предприятий через международные или иностранные двусторонние финансовые институты или посредством кредитования из Фонда реконструкции и развития (ФРРУ) через коммерческие банки. «Децентрализованные» инвестиции включают в себя (iv) прямые иностранные инвестиции и частные инвестиции.

Инвестиционная программа состояла из около 3000 проектов в 2019 году на общую сумму в эквиваленте 16,6 млрд. долл. США. «Централизованные» инвестиции увеличились с 1,8 млрд долл. в 2010 году до 3,5 млрд долл. в 2016 году. В результате унификации курса валюты он сократился до 2,9 млрд долл. в 2017 году. Однако, последние два года произошел всплеск централизованных инвестиций. В долях от ВВП инвестиции, финансируемые из госбюджета и государственных целевых фондов, составляют 1 процент от ВВП. Кроме того, 4,5 процента от ВВП финансируется из внебюджетных источников (льготное кредитование от ФРРУ, государственное жилищное кредитование и международные финансовые институты). На рисунке 5.2 представлены источники финансирования централизованных инвестиций в годовой инвестиционной программе в номинальном и долларовом выражении.

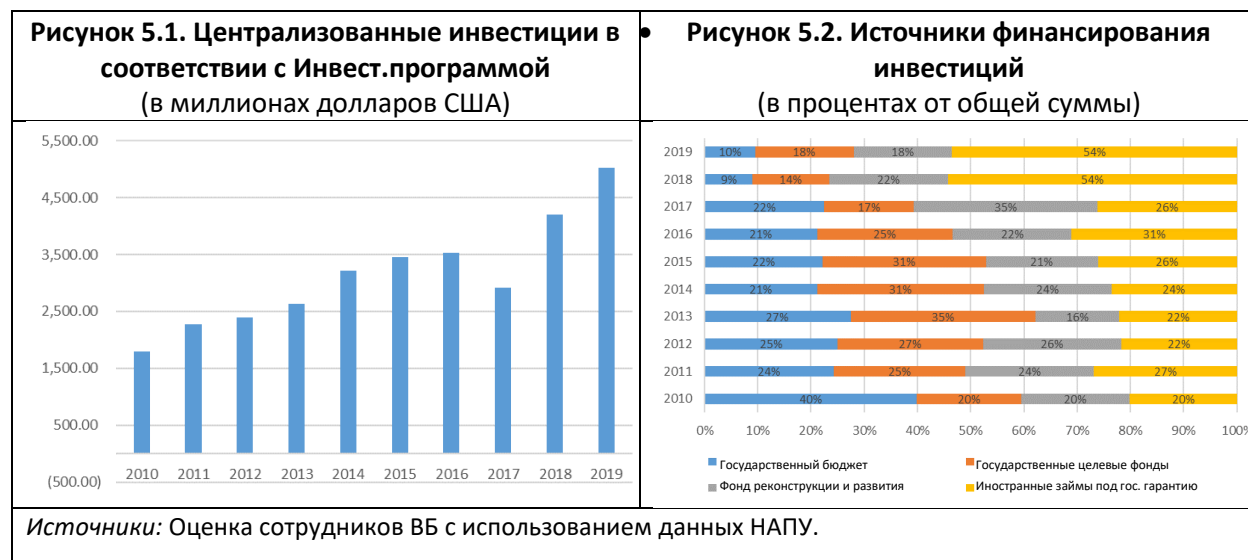
²⁶ Постановления Президента Республики Узбекистан № ПП-3437 от 18 декабря 2017 года и № ПП-3874 от 19 июля 2018 года.

²⁷ В 2018 и 2019 годах государственные целевые фонды, входящие в Инвестиционную программу, включали в себя: Фонд улучшения мелиорации орошаемых земель, Республиканский дорожный фонд, Фонд развития материально-технической базы образовательных и медицинских учреждений, Фонд чистой питьевой воды, Фонд развития Приаралья.

Примечательно, что большая часть инвестиционного финансирования за последние два года поступила от международных финансовых организаций и двусторонних иностранных кредиторов, а не из других источников финансирования. На самом деле, в долларовом выражении размеры госбюджета и целевых фондов в последние годы сократились.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ

Отсутствие непротиворечивых выверенных данных о размере и составе государственных инвестиций. В то время как команда Всемирного банка рассчитала размер государственных инвестиций в 2018 году, нет информация, которая позволяла бы проводить такой расчет для более ранних или более поздних периодов. Значительная часть государственных инвестиционных расходов относятся к внебюджетным средствам. Кроме того, в процедурах государственных инвестиций наблюдается недостаточная дифференциация инвестиций по размеру. Это затрудняет анализ тенденций, выявление потребностей и фокусирование внимания на крупных проектах, риск провала реализации которых повлечет за собой значительные потери государственных финансов, и необходимости заранее предпринять соответствующие действия для смягчения таких рисков.



Быстро меняющаяся институциональная среда, а также дробление и дублирование функций управления государственными инвестициями затрудняют обеспечение оптимальности инвестиционного портфеля для страны. Институциональная структура управления государственными инвестициями продолжает меняться, как обсуждалось выше. Это приводит к нескольким проблемам.

- Отсутствие четкого понимания кто за что отвечает в процесса рассмотрения проектов, какие стандарты и процедуры будут применяться в процессе, какие проекты будут утверждены или отклонены.
- Задействовано много разных учреждений, и они иногда даже соревнуются друг с другом.

- В отличие от стран с передовой практикой, Министерство финансов не имеет блокирующих полномочий в отношении проектных рисков, приемлемости по стоимости для госбюджета и эффективности расходования средств.
- Потенциал министерств и ведомств, которые могут разрабатывать проекты, очень неравномерный.
- Отсутствует дифференциация по типу отраслевого министерства или инициатора проекта, что не позволяет принимать во внимание различный институциональный потенциал инициаторов проекта.
- Не существует конкретных методических указаний по оказанию помощи учреждениям с ограниченным институциональным потенциалом. Это также повлияет на реализацию проектов, а также возможности этих учреждений по мониторингу.

Имеются «узкие места» на разных этапах цикла УГИ, в том числе неоднозначность критериев отбора проектов, неэффективное использование ТЭО, акцент на соблюдение формальных процедур, отсутствие оценки проектов после их завершения.

До настоящего времени стратегические методические положения по процедурам контроля и отбора инвестиционных проектов были недостаточно полноценными. Отсутствие концепции долгосрочного развития отраслей и регионов позволяло запускать слабые проекты, что привело к неэффективному расходованию финансовых ресурсов. В последнее время была слабая или непродуктивная привязка инвестиционных проектов к отраслевым стратегиям. Разработка новых отраслевых и региональных стратегий развития представляет собой первый правильный шаг в обеспечении стратегического руководства при отборе потенциальных инвестиционных проектов. Тем не менее, существует множество рисков при нынешнем подходе:

- Риск, что каждая отдельная концепция может приводить к появлению «списку пожеланий» вместо четко определенного набора приоритетов, который учитывает взаимозависимости между различными областями политики и между отдельными проектами в одной области политики;
- Риск, что концепции развития были разработаны без ориентировочных ограничений финансовых ресурсов или не были должным образом оценены по издержкам;
- Риск, что потенциальные инвестиционные проекты все еще имеют недостаточно высокий приоритет или не согласованы с долгосрочной ресурсной базой из-за отсутствия практики планирования госбюджета на много лет.
- Риск, что ГЧП, концессии и аналогичные инвестиции не полностью интегрированы в систему УГИ и стандартную систему бюджетирования.

В частности, в отношении ГЧП властям необходимо существенно укрепить подразделение ГЧП в Минфине и правовую базу, чтобы ГЧП гарантированно помогало снижать, а не увеличивать фискальные риски. Министерство финансов должно быть основным посредником для принятия всех решений, которые могут привести к возникновению условных скрытых обязательств, и обеспечить приемлемость проектов и всего портфеля проектов по размеру финансирования для пользователей.

Отсутствует методическое руководство по оценке проектов и сбору данных. Это затрудняет оценку того, выполняются ли процедуры в целом или они нуждаются в более существенной корректировке. Тем не менее, недавняя по оценке PEFA в Узбекистане в январе 2019 г. система управления государственными инвестициями получила оценку не выше «С» по всем направлениям. Это указывает на необходимость обновления по всем направлениям.



Разделение процессов планирования инвестиционных программ и стандартных процедур подготовки госбюджета подрывает целостность госбюджета и снижают фокус на полные издержки проекта в течение его полного жизненного цикла. Отсутствует практика оценки будущих текущих затрат по инвестиционным проектам и их интеграции в процесс принятия решений до начала реализации проектов. Не существует национальных методических руководящих положений для оценки стоимости проекта и определения текущих регулярных расходов после завершения проекта. Министерство финансов изучает стоимость проекта до его завершения, но не проводит системного анализа финансовых последствий после его завершения для всех проектов. Отсутствуют стимулы для надлежащего поддержания активов в отличном состоянии и управления ими, поскольку инвестиционные решения до начала проекта не связаны с последующими затратами на эксплуатацию после введения в строй активов.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Точно определите общий объем государственных инвестиций, выделив различные виды инвестиций и сосредоточив внимание на крупных инвестициях

- Переместите все инвестиционные расходы в госбюджет.
- Введите четкое определение «государственных инвестиций» и включите его в (много-летней) инвестиционную программу.
- Разработайте системы по сбору и анализу ключевых данных.
- Введите дифференцирование проектов по размерам затрат для определения финансово важных проектов и которые имеют большие риски, которые потребуют более тщательного изучения и надзора.

Унифицируйте функции управления гос.инвестициями и обеспечьте единообразное применение процедур и процессов во всех (новых) задействованных министерствах и ведомствах

- Усилите роль Министерства финансов в процессе отбора проектов. До подачи предложения по проекту, инициаторы проекта должны детально обсудить доступность крупного проекта по деньгам, выходящего за рамки среднесрочного периода, с Министерством финансов. Мнение, вынесенное Минфином на этапе предварительного отбора, представляет собой мнение о потенциальной доступности проекта и финансовых рисках для государственных финансов страны.
- Внедрите интегрированное управление и контроль инвестиционных проектов на протяжении всего цикла государственных инвестиций путем унификации функции управления государственными инвестициями и упрощения процедур и процессов во всех (новых) задействованных учреждениях
- Обеспечивайте стабильность в институциональном ландшафте управления гос.инвестициями.
- Отмените имеющуюся разницу в процедурах экономического анализа, основанную на разнице в источниках финансирования.
- Методы и процедуры, мониторинг и оценка после завершения проекта должны применяться ко всем государственным инвестиционным проектам, независимо от их функционального характера или источника финансирования, включая те, которые финансируются через ГЧП.

Убедитесь, что ГЧП, концессии и аналогичные инвестиции полностью интегрированы в систему УГИ и стандартную систему госбюджета

- Сначала определите, имеют ли проекты смысл, затем определите, использовать ли государственное и/или частное финансирование.
- Убедитесь, что процессы интегрированы и что Управление государственного бюджета Министерства финансов имеет право вето в вопросах доступности для госбюджета с точки зрения стоимости и в вопросах финансовых рисков.
- Разработайте политику обращения с децентрализованными инвестициями в госпредприятиях.

Эффективно применяйте строгие критерии отбора и используйте оценку проекта для составления многолетнего портфеля проектов, введите этап анализа и оценки после завершения проектов

- Разработайте простые методические указания по ключевым инвестиционным методологиям и процессам.
- Систематически собирайте и анализируйте информацию о независимом анализе ТЭО, в том числе количество запросов на корректировки ТЭО (по видам корректировок, например, для решения проблемы переоценки выгод, недооценки затрат, недостаточного внимания к потенциалу реализующего ведомства с учетом прошлого опыта, оценки вероятности и потенциального воздействия рисков) и количества согласований / отклонений (см. пример во Вставке 5.2. ниже).

Вставка 5.2. Практика оценки проектов в Южной Корее

Азиатский финансовый кризис в 1997 году привел к тому, что правительство Кореи повысило требование к отдаче от гос.инвестиций из-за ограниченного объема бюджетных средств, вызванного кризисом. С точки зрения соотношения цены и качества, «Предварительное технико-экономическое обоснование (ПТЭО)» было введено в 1999 году для отсеивания неэффективных инвест.проектов. Кроме того, «Общее управление расходами по проекту», введенное в 1989 году, было дополнено «Повторным технико-экономическим обоснованием» в 2003 году. Эти две системы дополняют друг друга и контролируют соотношение цены и качества и устойчивость государственных инвестиций в Корею.

Повторные технико-экономические обоснования рассматриваются специализированным учреждением - Центром управления государственными инвестициями (PIMAC) при Корейском институте развития (KDI) и Министерстве экономики и финансов. Обзоры отсеивают малопродуктивные проекты, что позволяет снизить нагрузку на Бюджетное управление Минфина при планировании годового бюджета.

Результаты прохождения предварительных ТЭО по проектам

	Всего С 1999 г.	За последние 5 лет				Август 2018
		2014	2015	2016	2017	
Всего проектов	838	44	34	39	40	16
- Прошли	540 (64.4%)	35	25	26	20	11
- Не прошли	298 (35.6%)	9	9	13	20	5

Источник: Министерство экономики и финансов Кореи

Методика претерпела некоторые корректировки за последние годы. Изначально ПТЭО основывались только на экономическом анализе эффективности затрат. Таким образом, большее предпочтение отдавалось городским проектам, нежели сельскими. В этой связи, в 2003 году был добавлен аспект политики, учитывающий справедливое распределение между регионами. Результатом стало увеличение финансирования сельских проектов. В целях ограничения перерасхода средств, увеличение стоимости проекта более чем на 20% в ходе его реализации требует проведения повторного ТЭО для продолжения реализации.

- Согласно данным НАПУ, были проведены текущие семинары и учебные курсы с целью повышения квалификации сотрудников министерств и ведомств, а также местных органов гос.управления и/или специализированных организаций. Однако централизованный подход к поддержке и мониторингу такого потенциала будет полезен для внедрения пересмотренных методик и процедур в различных организациях.
- Учитывайте разницу в потенциале по планированию и реализации между инициаторами и исполнителями проекта, оказывайте дополнительное содействие учреждениям с низким уровнем потенциала. Предоставление технического содействия в идеале должно быть обязанностью одного специализированного подразделения, например, в Министерстве инвестиций и внешней торговли, для устранения узких мест в учреждениях с низким уровнем потенциала.

- Передовой практикой является наличие процедур для оценки проектов по критериям соотношения цены и качества, как до, так и после реализации проектов. Усиление последующего анализа и оценки имеет решающее значение для эффективной и ориентированной на результаты системы УГИ. Получение обратной связи, основанной на систематическом сборе информации, внесет ценный вклад в улучшение будущих проектов, а также выявит и устранит узкие места институционального потенциала. В частности, стадия предварительного отбора дает возможность использовать уроки последующей оценки аналогичных завершенных проектов, если таковые имеются, на начальной стадии разработки новых проектов (например, для оценки рисков).

Интегрируйте бюджетирование капиталовложений в общий процесс подготовки госбюджета и установления унифицированной ответственности за создание, управление и обслуживание активов

- Убедитесь, что решение о финансировании проекта действительно для его полной реализации, при отсутствии значительных изменений по затратам в ходе реализации.
- Запросы на утверждение новых инвестиционных проектов должны содержать отдельный анализ будущих текущих расходов по проекту для госбюджета. Для проектов, для которых проводится полное технико-экономическое обоснование, такой анализ расходов будет разработан исходя из результатов обоснования. Для других проектов будет проведен отдельный анализ. Основная информация, которую должен содержать такой анализ, - это чистая дополнительная нагрузка на госбюджет, вызванная регулярными расходами по проекту в течение базисного года после его завершения. Необходимо учитывать затраты как на эксплуатацию, так и обслуживание.
- Каждое учреждение отраслевого министерства/бюджетная организация любого правительственного уровня (центрального или местного) должно включать в свой годовой бюджет информацию о предполагаемых регулярных текущих расходах всех исполняемых инвестиционных проектов. Эти прогнозы будущих текущих расходов должны быть интегрированы при планировании среднесрочного госбюджета.
- Как только проект завершен и готов к запуску, расходы на эксплуатацию и обслуживание активов должны быть отражены хотя бы в госбюджетном запросе (заявке) учреждения, чтобы продемонстрировать его ответственность за управление активами. Существующие установленные процедуры и механизмы передачи активов могут быть пересмотрены, с целью оценки ответственности учреждения за владение и управление активами. Могут быть разработаны конкретные процедуры по поддержанию активов в надлежащем состоянии.

Приложение 5.1. Шаги по государственным инвестициям в рамках бюджета на 2019 год

Шаг	Кем предпринят	В чем состоит
1	Инициаторы проекта	Разработка, подготовка и обновление портфелей проектов для включения в Инвестиционную программу
2	Инициаторы проекта	Подготовка и утверждение проектной, технико-экономической и калькуляционной документации в соответствии с установленными процедурами
3	Министерство финансов	Разработка прогнозов государственных инвестиций на 2019 год и представление в Государственный комитет по инвестициям
4	Инициаторы проекта	Представление портфелей проектов в Государственный комитет по инвестициям
5	Государственный комитет по инвестициям	Подготовка Инвестиционной программы на 2019 год на основе предложений инициаторов проектов путем отбора проектов в соответствии с указанными выше критериями отбора.
6	Государственный комитет по инвестициям, инициаторы проекта	Соглашение об утверждении показателей по Инвестиционной программе на 2019 год
7	Государственный комитет по инвестициям	<p>Получение согласованного утверждения показателей для Инвестиционной программы на 2019 год от Министерства финансов, Министерства экономики и промышленности, Министерства строительства, Государственного фонда финансирования государственных программ развития при Кабинете Министров, Национального агентства по управлению проектами при Президенте Республики Узбекистан, Министерство юстиции</p> <ul style="list-style-type: none"> • Национальное агентство проектного управления провело экспертизу проектно-технической документации и финансовой сметы, а также выдает их заключение. Анализ, проведенный НАПУ включал проверку соответствия проектных показателей, указанных в Инвестиционной программе, показателям в утвержденном проектно-техническом обосновании и калькуляции. • НАПУ было поддержано Центром комплексной экспертизы проектов и импортных контрактов при

Шаг	Кем предпринят	В чем состоит
		<p>Министерстве экономики и промышленности, который отвечает за оценку точности и объективности проектной документации, но не участвует в оценке проекта, финансируемого из-за рубежа, так как это является обязанностью инициатора проекта и проектного института, участвующего в разработке.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Государственное унитарное предприятие "Экспертиза градостроительной документации" при Министерстве строительства • Министерством экономики была проведена оценка соответствия показателей проекта целевым и макроэкономическим показателям социально-экономического развития Республики Узбекистан до 2030 года, а также характеристикам государственных программ «Обод Кишлок» и «Обод Махалла». • Минфином проведена оценка на предмет определения источников средств для погашения привлеченных займов (кредитов), а также целесообразности и сумм предлагаемых бюджетных ассигнований, предоставления дополнительных налоговых и таможенных льгот • Государственный комитет по инвестициям проводит оценку общей экономической целесообразности проекта, его соответствия приоритетам инвестиционной политики, утвержденной стратегии (программе) сотрудничества с международными организациями, а также оценку документов их проектов;
8	Государственный комитет по инвестициям	Представление проекта Инвестиционной программы на 2019 год в Кабинет Министров.
9	Кабинет Министров	<p>Проверяет соответствие требованиям по разработке, подаче, согласованию и подготовке к рассмотрению проекта Инвестиционной программы на 2019 год</p> <p>Представление проекта Инвестиционной программы на 2019 год в Администрацию Президента Республики Узбекистан.</p>
10	Администрация Президента	Изучает соответствие требованиям по разработке, подаче, согласованию и подготовке к рассмотрению проекта Инвестиционной программы на 2019 год

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.2. НОВЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Шаги	№	Действия	Сроки	Ответственные министерства и агентства
Шаг I. Разработка и подготовка концепций развития	1	Подготовка долгосрочных отраслевых / региональных и целевых концепций развития (обычно на 10 - 15 лет)	до 1 марта	Координационные советы при Государственном инвестиционном комитете, Министерстве экономики, Министерстве финансов, отраслевых министерствах и ведомствах, органах местного самоуправления
	2	Утверждение подготовленных проектов концепций развития с уполномоченными государственными органами, включая другие заинтересованные министерства и ведомства	до 10 марта	Государственный комитет по инвестициям
	3	Утверждение проектов концепций развития с Национальным агентством по управлению проектами	до 20 марта	Государственный комитет по инвестициям
	4	Утверждение концепций развития, представленных Государственным комитетом по инвестициям	до 1 апреля	Администрация Президента Республики Узбекистан
Шаг II. Разработка и подготовка портфелей проектов	5	Разработка, подготовка и обновление отраслевых / региональных и целевых портфелей проектов	до 1 июня	Инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, органы местного самоуправления), Государственный комитет по инвестициям, Министерство экономики, Министерство финансов
	6	Утверждение портфелей проектов с предварительными сметами (чартерами), включая необходимые данные, подтверждающие объемы и предварительные источники финансирования проектов, с заинтересованными министерствами и ведомствами	до 15 июня	Инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, местные органы власти)

Шаги	№	Действия	Сроки	Ответственные министерства и агентства
	7	Утверждение портфелей проектов Национальным агентством по управлению проектами	до 1 июля	Инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, местные органы власти)
	8	Утверждение портфелей проектов, представленных Государственным комитетом по инвестициям	до 15 июля	Администрация Президента Республики Узбекистан
	9	Разработка подробного графика реализации каждого проекта, входящего в портфель проектов.	до 1 августа	Инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, местные органы власти)
	10	Утверждение детального графика реализации Национальным агентством по управлению проектами	до 10 августа	Инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, местные органы власти)
Шаг III. Разработка и подготовка государственных программ развития	11	Разработка и утверждение предварительной проектной документации (предварительное технико-экономическое обоснование (ПТЭО) / предварительный технико-экономический расчет (ПТЭР))	с 15 июля по 1 сентября	Инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, местные органы власти)
	12	Выбор приоритетных проектов для включения в государственные программы развития	до 10 сентября	Государственный комитет по инвестициям, Координационные советы при Государственном инвестиционном комитете, инициаторы (отраслевые министерства и ведомства, органы местного самоуправления)
	13	Утверждение приоритетных проектов для включения в государственные программы развития Фондом финансирования государственных программ развития Республики Узбекистан при Кабинете Министров Республики Узбекистан.	с 10 сентября по 10 октября	Государственный комитет по инвестициям
	14	Подготовка государственных программ развития и представление на согласование в	до 20 октября	Государственный комитет по инвестициям, Министерство финансов, Министерство экономики, инициаторы

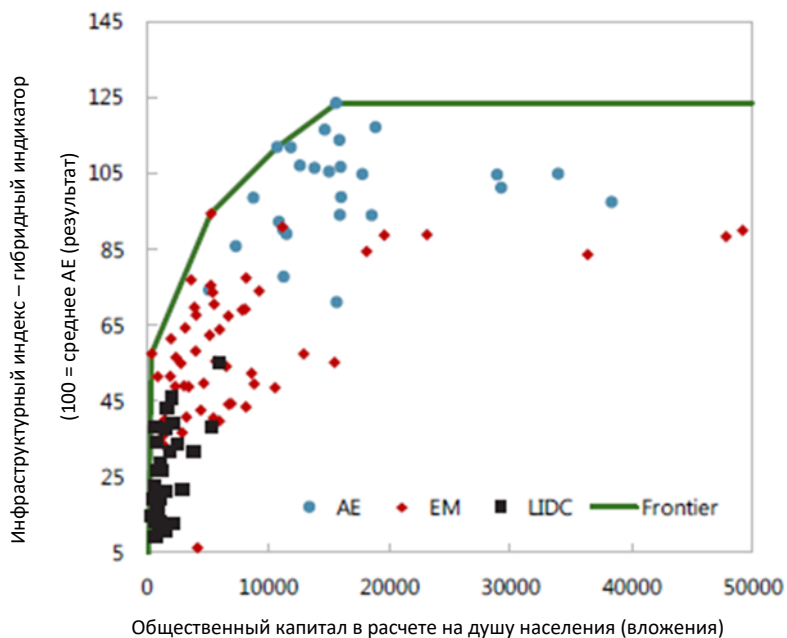
Шаги	№	Действия	Сроки	Ответственные министерства и агентства
		соответствующие министерства и ведомства		(отраслевые министерства и ведомства, местные государственные органы)
	15	Утверждение государственных программ развития заинтересованными министерствами и ведомствами	до 1 ноября	Государственный комитет по инвестициям
	16	Утверждение государственных программ развития Национальным агентством по управлению проектами	до 10 ноября	Государственный комитет по инвестициям
	17	Об утверждении государственных программ развития, представленных Государственным комитетом по инвестициям	до 10 декабря	Администрация Президента Республики Узбекистан

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.3. ПОЧЕМУ ВАЖНО НАЛАДИТЬ КОРРЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНВЕСТИЦИЯМИ?

Управление государственными инвестициями (УГИ) способствует качеству и росту инфраструктуры:

- Исследование МВФ, проведенное в 2015 году, показывает, что страны достигают совершенно разных результатов благодаря своим инвестициям в общественный капитал
 - ✓ При одинаковом государственном капитале охват и качество инфраструктуры различаются в среднем на 27% для развивающихся рынков и на 40% для стран с низким уровнем дохода (см. диаграмму).
 - ✓ Для нижней четверти стран по продуктивности эта разница возрастает до более 40% для развивающихся рынков и более 50% для стран с низким уровнем дохода на душу населения - для последних, более половины общественного капитала, аккумулированного за счет общественных инвестиций, не вносит значительного вклада в инфраструктуру.
- Влияние государственных инвестиций на рост в два раза выше в странах с высокой эффективностью общественного капитала (в верхнем кваantиле), чем в странах с низкой эффективностью (в нижнем кваantиле).

Рисунок А5.1. Эффективность общественного капитала



Источник: МВФ, 2015 г.

Поэтому в Системной структуре ГВБ по УГИ подчеркивается восемь обязательных функций. Упор делается на функциональность, а не на форму. Тем не менее, все страны нуждаются в обеспечении восьми функций, чтобы УГИ было эффективным и выполняло свои задачи. Конкретная структура, в отличие от функций, со временем будет меняться, отражая приоритеты и политические реалии.

Таблица А5.1. Восемь обязательных функций

1. Инвестиционное руководство (метод.указания)	<ul style="list-style-type: none"> • Документы по национальной и / или отраслевой стратегии, которые являются конкретными, непротиворечивыми, принятыми и используются для оценки новых проектов
2. Формальная оценка	<ul style="list-style-type: none"> • Публикуемое и прозрачное руководство • Эффективный тренинг и набор персонала
3. Независимый обзор/проверка	<ul style="list-style-type: none"> • Проверяет любой субъективный, корыстный уклон в оценке • Составление инвентаризации оцененных проектов, в ранжировке по их приоритетности
4. Выбор проекта и бюджетирование	<ul style="list-style-type: none"> • Прозрачные критерии выбора проектов • Только отобранные проекты получают финансирование (контроль) • Адекватное финансирование для выбранных проектов
5. Реализация проекта	<ul style="list-style-type: none"> • Стандартные руководящие принципы реализации проекта должны быть разработаны странами и распространены среди всех уровней правительства • Регулярный мониторинг финансового и нефинансового прогресса • Экономически эффективные закупки и заключение контрактов
6. Корректировка проектов	<ul style="list-style-type: none"> • Рассмотрение дальнейшего обоснования проекта, если имеются существенные изменения в стоимости, графике или ожидаемых выгодах проекта.
7. Эксплуатация объекта	<ul style="list-style-type: none"> • Объект для обеспечения процесса готов к предоставлению услуг • Реестры активов ведутся, а стоимость активов зафиксирована
8. Обзор и оценка проекта после завершения проекта	<ul style="list-style-type: none"> • Формальные институциональные механизмы для обзора завершения и оценки после завершения проекта • Выводы для дизайна будущих проектов

Приложение 5.4. Принципы ОЭСР по государственному управлению для государственного-частного партнерства (ГЧП)

В 2012 году страны ОЭСР официально одобрили приведенные ниже 12 принципов государственного управления ГЧП. Несмотря на то, что они не имеют обязательной юридической силы для стран-членов, они являются частью "мягкого права" ОЭСР, и ведется мониторинг их соблюдения странами-членами на практике.

Создание четкой, предсказуемой и законной институциональной структуры, поддерживаемой компетентными и обеспеченными ресурсами властями

1. Политическое руководство должно обеспечить осведомленность общественности об относительных затратах, выгодах и рисках государственно-частного партнерства и обычных закупок. Распространенное понимание государственно-частного партнерства требует активных консультаций и взаимодействия с заинтересованными сторонами, а также вовлечения конечных пользователей в формирование проекта и, следовательно, в мониторинг качества обслуживания.
2. Ключевые институциональные роли и обязанности должны сохраняться. Для этого необходимо, чтобы на закупающие органы, подразделения государственно-частного партнерства, центральное бюджетное управление, высшее ревизионное учреждение и отраслевые регуляторы были возложены четкие полномочия вкуче с достаточными ресурсами для обеспечения разумного процесса закупок и ясной структуры подотчетности.
3. Убедитесь, что все существенные положения, влияющие на деятельность государственно-частных партнерств, являются четкими, прозрачными и выполняются. Бюрократизм должен быть сведен к минимуму, а новые и существующие правила должны пройти тщательную проверку.

Основание выбора государственно-частного партнерства должно лежать в соотношении цены и качества

4. Степень приоритетности всех инвестиционных проектов должна анализироваться на высшем политическом уровне. Поскольку существует множество конкурирующих инвестиционных приоритетов, ответственность правительства включает установление и реализацию стратегических целей. Решение инвестировать должно быть основано на общем правительственном видении и является отдельным решением от решений о том, как закупать и финансировать проект. Не должно быть институциональных, процедурных или бухгалтерских искажений в пользу или против государственно-частного партнерства.
5. Тщательно исследуйте, какой инвестиционный метод может принести наибольшую отдачу от денег. Ключевые факторы риска и характеристики конкретных проектов должны быть оценены путем проведения предварительной проверки варианта закупки. Предварительная проверка варианта закупки должна позволить правительству принять решение о целесообразности дальнейшего изучения варианта государственно-частного партнерства.

6. Перенесите риски на тех, кто управляет рисками наилучшим образом. Риск должен быть определен, идентифицирован, измерен и нестись той стороной, для которой наименьшие издержки состоят в предотвращении реализации риска, или для которой реализованный риск обходится дешевле.
7. Закупающие органы должны быть готовы к этапу государственно-частного партнерства. Обеспечение соотношения цены и качества требует бдительности и усилий той же интенсивности, что и на до-оперативном этапе. При переходе к оперативному этапу государственно-частного партнерства следует проявлять осторожность, поскольку стороны, действующие со стороны государства могут меняться.
8. Соотношение цены и качества должно быть сохранено при пересмотре соглашений. Только если условия изменятся по усмотрению государственной политики, правительство должно рассмотреть возможность компенсации частному сектору. Любые переговоры по пересмотру соглашений должны быть прозрачными и подчиняться обычным процедурам утверждения государственно-частного партнерства. Должны быть четкие, предсказуемые и прозрачные правила разрешения споров.
9. Правительство должно обеспечить достаточную конкуренцию на рынке путем проведения конкурентных тендеров и, возможно, структурирования программы государственно-частных партнерств таким образом, чтобы существовал функционирующий рынок. В тех случаях, когда операторов рынка малое число, правительства должны обеспечить равные условия в процессе проведения торгов, с тем чтобы операторы, не имеющие особого статуса, могли бы входить на рынок.

Используйте госбюджетный процесс прозрачно, чтобы минимизировать фискальные риски и обеспечить безупречность процесса закупок

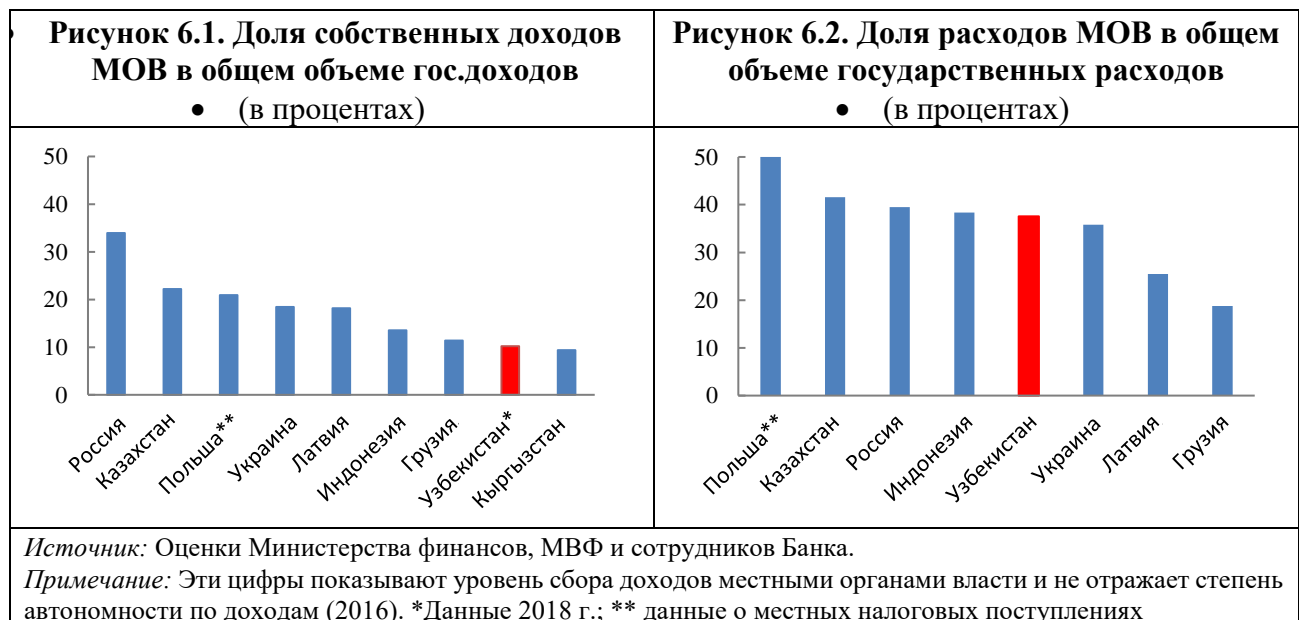
10. В соответствии с фискальной политикой правительства Центральное бюджетное управление должно обеспечить, чтобы проект был доступным по цене, а общий объем инвестиций был устойчивым.
11. Проект должен рассматриваться прозрачно в бюджетном процессе. Бюджетная документация должна раскрывать все расходы и условные обязательства. Особое внимание следует уделить обеспечению прозрачности бюджета государственно-частного партнерства, которая охватывала бы весь государственный сектор.
12. Правительство должно бороться с расточительством и коррупцией, обеспечивая безупречность процесса закупок. Необходимые навыки и полномочия по закупкам должны быть предоставлены соответствующим органам власти.

Глава 6. Межбюджетные отношения

Эффективная разработка и реализация отношений между центральными и местными органами власти имеют важное значение для качественного оказания государственных услуг на местном уровне. Местные органы власти (МОВ) играют важную роль в оказании государственных услуг в Узбекистане, однако они обладают низкой степенью самостоятельности в управлении доходами и распределении ресурсов и действуют в качестве органов центрального правительства. Система межбюджетных отношений остается сильно централизованной с произвольными трансфертами, основанными на политических переговорах и исторически сложившейся инерции. Такой механизм не создает стимулов на местном уровне для эффективного управления ресурсами и улучшения качества государственных услуг. Для решения этих проблем, в качестве первого шага правительство может рассмотреть вопрос о повышении предсказуемости трансфертов путем введения механизма их распределения на основе заранее установленных устойчивых во времени письменных правил, и предоставления большей бюджетной самостоятельности местным органам власти. Ключевым шагом фундаментальной реформы межбюджетных фискальных отношений является уточнение распределения функциональных обязанностей государства между различными уровнями власти.

КОНТЕКСТ И ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Узбекистан имеет сильно централизованную структуру государственного управления. Административное деление включает: (i) центральные республиканские органы государственного управления; (ii) 12 областей (*вилоятов*), одна автономная республика (Республика Каракалпакстан) и один автономный город (г. Ташкент); и (iii) 40 городов и городских районов и 162 сельских района, которые в свою очередь подразделяются на поселки и кишлаки. Президент напрямую назначает руководителей вилоятов, которые, в свою очередь, назначают руководителей районов. Органы местного самоуправления (*махалли*) также играют важную роль в осуществлении государственных функций, таких как охрана общественного порядка и распределение пособий малообеспеченным. Местные органы власти подотчетны Президенту и центральным отраслевым министерствам.



Структура государственной власти Узбекистана на центральном-местном уровнях является одним из примеров административной децентрации. В такой структуре местные органы власти выполняют функции представителей (или агента) центрального правительства в регионах и подотчетны центральному правительству.²⁸ МОВ, также называемые местными органами государственного управления или органами власти, обладают низкой степенью самостоятельности в управлении государственными финансами. Ресурсы выделяются местным органам власти, при этом, предоставляя им мало автономии или свободы принятия решений. Система финансового управления на местном уровне в Узбекистане мало изменилась с момента обретения независимости. В отличие от этого, многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой перешли к бюджетной децентрализации, включая Польшу и Индонезию, а также соседние страны, такие как Украина, Грузия и Кыргызская Республика (Вставка 6.1).

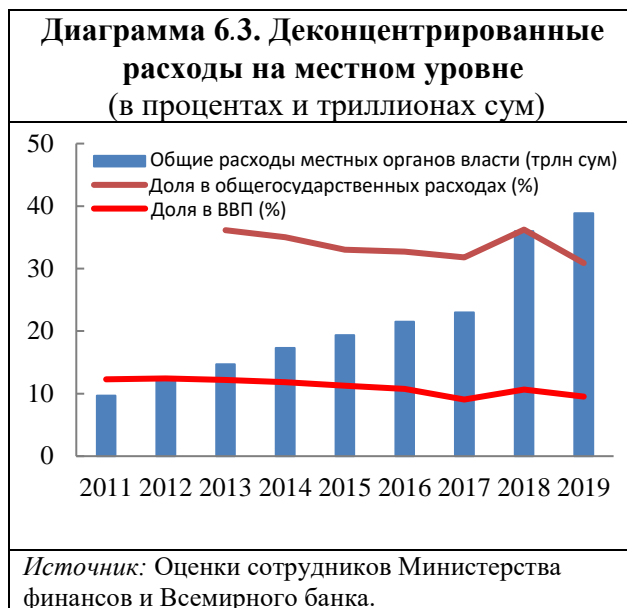
Вставка 6.1. Реформы по бюджетной децентрализации в Польше

Польша осуществила реформу по децентрализации в два этапа (в 1990 г. и в 1999 г.). На первом этапе реформ были децентрализованы функции центрального правительства и некоторые полномочия по сбору доходов, предоставив местным органам власти ограниченную автономию в отношении налогов на недвижимость, местных сборов и других мелких налогов. Второй этап был сосредоточен на административных реформах, которые позволили сократить число местных органов власти (*воеводства*) с 49 до 16, восстановить округа как дополнительный уровень власти, а также децентрализовать государственные программы и услуги в целях расширения участия граждан и улучшения качества предоставления государственных услуг населению. Сильные и подотчетные народу местные органы власти способствовали успешному переходу Польши к экономике с высоким уровнем дохода на душу населения. Местные органы власти показали свою эффективность по всей стране, без большого неравенства по регионам. Они увеличили доходы на местном уровне, что было поддержано снизу и легитимизировано усилением подотчетности местных органов власти перед народом на местах, а также поглощением значительных средств из фондов Европейского Союза, выделяемых на цели инвестиций в развитие регионов. Местные органы власти играют ключевую роль в улучшении образования, здравоохранения и государственных инвестиций.

Источник: Всемирный банк (2017 г.) «Уроки из Польши, Рекомендации для Польши: Устойчивый и инклюзивный переход к статусу страны с высоким доходом на душу населения». Вашингтон, Округ Колумбия. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28960>

²⁸ Административная децентрализация может принимать различные формы: децентрализация, делегирование и передача полномочий власти на более низкий уровень. При самой выраженной форме децентрализации центральное правительство передает функции, то есть передает полномочия по принятию решений, распоряжению финансами и управлению полуавтономными подразделениями местных органов власти со статусом юридического лица. Для получения дополнительной информации см.: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

- Система межбюджетных финансовых отношений Узбекистана на различных уровнях власти характеризуется большими вертикальными диспропорциями (ограниченные собственные источники доходов в сочетании с широким спектром расходных обязательств).** Горизонтальные диспропорции, по всей видимости, не являются проблемой, если исходить из низкого соотношения между самым низким и самым высоким уровнями дохода на душу населения среди регионов (около 1,4). Это может скрывать бюджетные различия между районами и городами, которые не могут быть проанализированы в силу ограничений, связанных с доступностью данных. Ввиду отсутствия системы выравнивающих грантов для корректировки финансовых ресурсов между регионами использованы два инструмента: (i) изменяющееся распределение налогов по регионам и (ii) общая бюджетная поддержка (субвенции или целевые трансферты). Эти два инструмента направлены на то, чтобы устранить дефицит бюджета между прогнозируемыми показателями расходов и доходов, разрабатываемыми Министерством финансов (МФ).²⁹



- Трансферты - в основном это поступления в местные бюджеты в виде доли от налоговых поступлений - на сегодняшний день являются наиболее важным источником доходов для местных органов власти.** На их долю приходится около 70 процентов местных доходов. Правило сбалансированного бюджета является ключевым критерием при определении ставок процента распределения налогов и размера целевых социальных ассигнований. Это правило сбалансированного бюджета с восполнением дефицита трансфертами из центрального бюджета не способствует формированию подотчетности перед народом на местном уровне и эффективности использования ресурсов. Это может порождать порочные стимулы для занижения расчетных доходов (или, как минимум, не увеличения сбора ограниченных собственных доходов) и для завышения расходной части. Кроме того, параметры для обоих инструментов определяются ежегодно, а виды и ставки распределения долей от собираемых налогов, объем целевых трансфертов и количество регионов-получателей колеблется по годам. Этот сильно волюнтаристский подход создаёт неопределенность для местных органов власти.
- Несмотря на сильно централизованную структуру административного управления, местные органы власти играют важную роль в предоставлении государственных услуг.** В течение 2013-2019 гг., местные органы власти исполнили около 34 процентов государственных расходов на национальном уровне (56 процентов от общего объема государственных расходов, исключая внебюджетные счета), что эквивалентно примерно 11 процентов от ВВП. Этот уровень превышает среднемировой уровень, который составляет 25 процентов государственных расходов

²⁹ Расходные нужды опираются на прогнозирование, осуществляемое с использованием расходов за предыдущие периоды с учетом инфляции и новых программ отраслевых министерств.

или 9 процентов от ВВП (Рисунок 6.3).³⁰ Местные расходы сконцентрированы на образовании (43 процента), здравоохранении (21 процентов) и общих государственных услугах (15 процентов). По видам расходов, в среднем 53 процентов расходов приходилось на заработную плату и пособия; следом идут прочие расходы (28 процентов). Капитальные затраты составили всего 7 процентов от общего объема местных расходов.

-
- **Процесс планирования и формирования бюджета является централизованным, главным образом осуществляясь центральными отраслевыми министерствами и Министерством финансов.** Региональные органы власти объединяют бюджетные запросы нижестоящих районных органов власти и направляют их в Министерство финансов. МОВ и Налоговый комитет параллельно готовят прогноз доходов. Министерство финансов рассматривает оба оценочных прогноза. Кроме того, процесс подготовки местного бюджета включает в себя процедуру согласования с центральным правительством, где МОВ могут вносить предложения по более высоким долям распределения собираемых налогов или распределению субвенций для сокращения прогнозируемого дефицита местного бюджета.
-

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫЗОВЫ

Структура государственного управления в Узбекистане и, как следствие, фискальная структура между центральным правительством и местными органами власти – сильно централизованы. В системе межбюджетных трансфертов отсутствуют надлежащие стимулы для повышения эффективности и улучшения предоставления услуг.

Прозрачность и предсказуемость в распределении трансфертов

Нынешняя система финансовых механизмов между центральными и местными органами власти носит в основном волонтаристский характер и создает неопределенность для местных органов власти. Система базируется на варьирующихся долях от налоговых поступлений и бюджетных трансфертов в зависимости от конкретной ситуации. Для эффективного планирования бюджета местным органам власти необходима предсказуемость объемов ежегодно получаемых ресурсов. Отсутствие основанной на устойчивых правилах и прозрачной системы трансфертов не стимулирует эффективное и прозрачное управление государственными финансами на местном уровне. Подход к распределению ресурсов «смотря по ситуации» имеет дополнительные недостатки, в том числе: (i) трансферты, вероятнее всего, будут находиться под влиянием политических манипуляций; (ii) местные органы власти воспринимаются как более низкий приоритет в госбюджете и с большей вероятностью их ресурсы будут сокращаться, когда перед Минфином возникнет необходимость сокращения бюджетных расходов; (iii) связь между расходными обязательствами и доходными ресурсами местных органов власти нарушена, что может негативно влиять на уровень предоставления услуг населению на местном уровне; (v) местные органы власти, скорее всего, не будут иметь стимулов к повышению эффективности.

Местным органам власти нужна ясность и определенность в их децентрализованных функциональных обязанностях

³⁰ ОЭСР-ВО ОГМВ. 2016. Местные органы власти в мире: Структура и финансы.

Отсутствует специальный закон, регулирующий распределение функциональных полномочия и обязанностей между уровнями правительства. Общее разделение сфер ответственности между уровнями правительства определено в Бюджетном кодексе, но оно не определено четко и может изменяться в процессе исполнения годового бюджета. Обязательства по децентрализованным расходам, возложенные на регион и районы/города, включают социальные расходы (образование, здравоохранение и социальная поддержка) и другие расходы, но они отражают конкретные порученные сиюминутные задачи, а не функциональные постоянные обязанности органов власти. Например, в Бюджетном кодексе четко указано, что ответственность за эксплуатационное обслуживание и полное восстановление медицинских основных фондов несут МОВ. В сфере образования различные уровни власти (республика, область и район/город) участвуют в предоставлении услуг в секторе общего среднего образования. Нечеткие функциональные обязанности могут подрывать ответственность и подотчетность на местном уровне, а также эффективность расходования средств и предоставления услуг.

Самостоятельность по доходам на местном уровне

Местные органы власти обладают небольшой самостоятельностью по сбору доходов госбюджета. Основные местные налоги имеют свои установленные ставку и налоговую базу, которые устанавливаются и пересматриваются Кабинетом Министров или в рамках ежегодного постановления по бюджету.³¹ Ставки местных налогов (за исключением налога на имущество, ставка которого установлена на уровне четырех процентов в соответствии с Налоговым кодексом) подлежат ежегодному пересмотру Кабинетом Министров.³² Например, ставки земельного налога и налога на имущество устанавливаются Кабинетом Министров, а ставки налогов на потребляемое автомобилями топливо унифицированы и установлены по регионам в Бюджетном постановлении. Однако, местным органам власти теперь разрешено оставлять в местном бюджете доходы от налогов, собранные для местных нужд (собственные доходы), которые превышают запланированные доходы. Тем не менее, ограниченная самостоятельность в распоряжении местными доходами в сочетании с существующими особенностями установления трансфертов, направленных на устранение разрыва в собственных доходах и расходах, снижает стимулы для увеличения собственных доходов.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Улучшение общего дизайна межбюджетных трансфертов потребует тщательного анализа существующей системы и проведения всеохватывающих реформ; даже без таких реформ органы власти могли бы предпринять шаги по улучшению межбюджетных отношений в сторону обеспечения большей прозрачности и предсказуемости. Межбюджетные трансферты должны быть частью комплексной политики бюджетной децентрализации и могут оказаться неэффективными, если они будут реализованы без реформ других важных элементов межбюджетных отношений, таких как распределение доходов и расходов (Вставка 6.2).

³¹ Согласно действующему законодательству, местные налоги включают налог на имущество, земельный налог, налог на рекламу и налог с продаж автотранспорта. Местные сборы включают сборы за торговые лицензии (например, сборы за лицензии на конкретные товары), сборы за регистрацию в качестве юридического или физического лица, занимающегося предпринимательской деятельностью, сборы за парковку автотранспорта и сборы за деятельность по развитию городов и сельских районов.

³² Натали Лещенко и Мануэла Трошке. (2006). Бюджетная децентрализация в централизованных государствах: Пример Центральной Азии, Восточно-европейский институт Мюнхена, г.Мюнхен.

Вставка 6.2. Характеристики эффективной системы межбюджетных трансфертов

Существуют различные подходы к разработке схемы трансфертов средств в зависимости от структуры программы, и метод, используемый для распределения её средств между соответствующими местными органами власти, в конечном итоге является политическим выбором. Однако, при разработке механизма следует руководствоваться разумными экономическими принципами. Таким образом, независимо от своей окончательной структуры, все формулы ассигнований должны подчиняться нескольким универсальным принципам:

- **Обеспечение адекватного размера доходов.** Формула трансфертов должна обеспечивать местным органам власти достаточные ресурсы для достижения целей и задач.
- **Сохранение бюджетной автономии.** Насколько это возможно, система трансфертов должна сохранять автономность бюджета на местном уровне. Хотя существуют обоснованные политические аргументы в пользу обусловленных (целевых) трансфертов, трансферты общего назначения и выравнивающие трансферты должны быть единовременными по своему характеру и без всяких условий. Выгоды от децентрализации возникают благодаря повышению гибкости и более разумному распределению расходов на местном уровне.
- **Усиление функции выравнивания и справедливости.** Механизм трансфертов должен поддерживать справедливое распределение ресурсов. Например, выравнивающие трансферты должны обеспечивать больше ресурсов районам с более низким налоговым потенциалом и более высокими бюджетными потребностями. Хотя справедливость является субъективным социальным понятием, системы трансфертов, которые предоставляют непропорционально больше ресурсов более богатым местным органам власти, часто считаются как "несправедливые".
- **Стабильность.** Трансферты должны предоставляться предсказуемым образом во времени. Формула должна оставаться стабильной в течение многих лет для обеспечения предсказуемости доходов и общей бюджетной определенности.
- **Простота и прозрачность.** Формулы трансфертов должны быть, насколько это возможно, простыми и прозрачными. Важным способом сохранения простоты программ трансфертов является ограничение их целей и следование только одной цели в каждой программе трансфертов. Формула также должна быть понятной для всех заинтересованных сторон, в частности, руководителей местных органов власти и законодательной власти, и не должна быть предметом политических манипуляций или переговоров по любому из её аспектов.
- **Совместимость стимулов.** Система трансфертов не должна создавать отрицательных стимулов для мобилизации доходов местными органами власти, а также не должна стимулировать неэффективные варианты расходования средств. Чтобы избежать этих отрицательных стимулов, крайне важно, чтобы формулы были направлены не на выравнивание фактических доходов и расходов, а наоборот, выравнивание бюджетных возможностей и потребностей в расходах.
- **Избегать внезапных больших изменений.** При введении нового механизма трансфертов система трансфертов должна избегать внезапных значительных изменений в финансировании местных органов власти. Изменения в существующей формуле должны быть направлены на то, чтобы исключить "нанесение ущерба" местным органам власти при переходе на новый механизм распределения.

Источник: Баль, Рой, Джейми Бокс, Хорхе Мартинес. 2001. Подготовка и осуществление межбюджетных ассигнований. <https://www.researchgate.net/publication/265572590>

Повышение прозрачности и предсказуемости трансфертов путем использования системы, основанной на устойчивых правилах

Ежегодные решения о трансфертах местным органам власти должны быть предсказуемыми и своевременными для принятия их в расчет заранее при планировании госбюджета. МОВ должны знать объем ресурсов, которые они получают из различных источников. Это будет способствовать повышению качества планирования бюджета и поможет уменьшить необходимость пересмотра бюджета из-за нехватки ресурсов. Решения о трансфертах включают два аспекта:

- *Вертикальное измерение*, которое относится к распределению доходов между центральным правительством и МОВ. Размер трансфертов МОВ может определяться как доля доходов центрального правительства.
- *Горизонтальное измерение*, которое представляет собой распределение выделенных трансфертов между самими местными органами власти. Доля каждого МОВ в трансфертах может быть определена на основе согласованных процентных долей доходов или по формуле, основанной на расчете дефицитов бюджета.

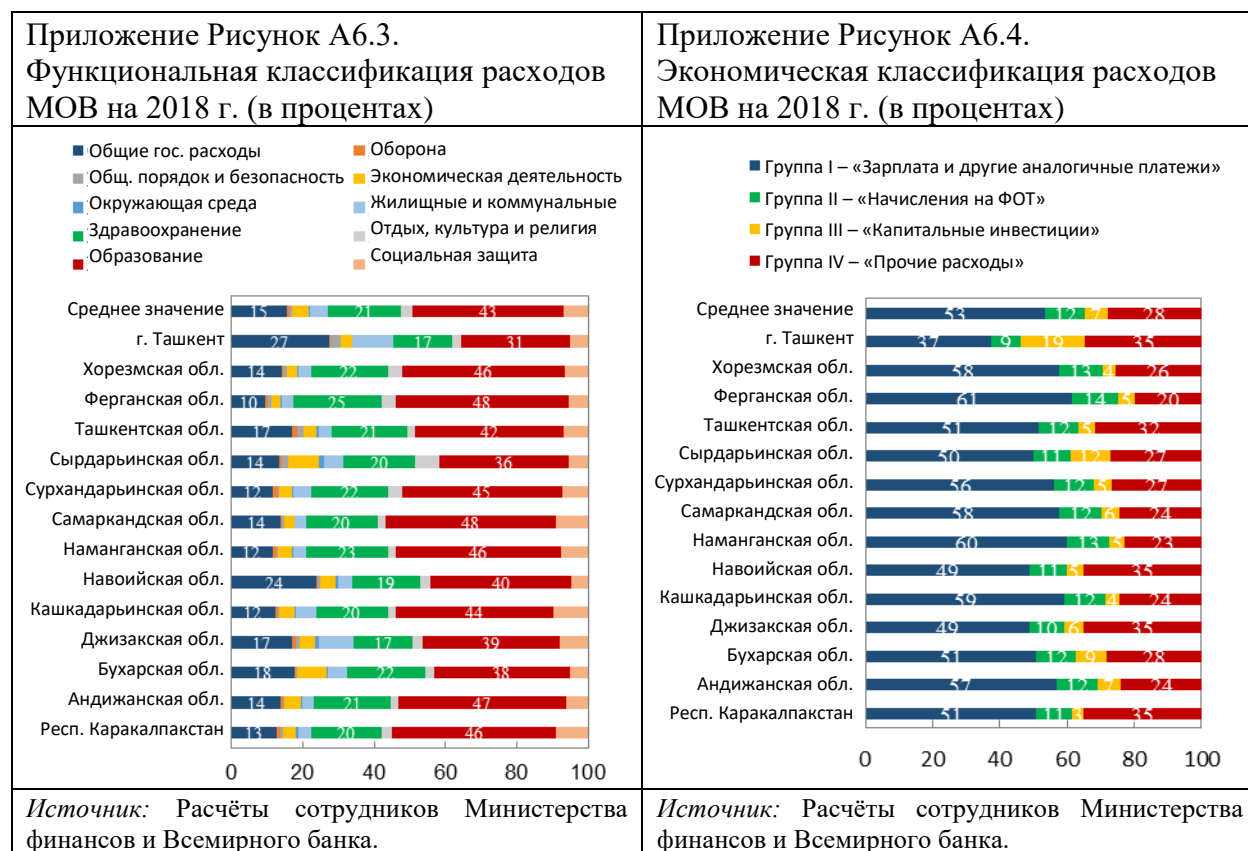
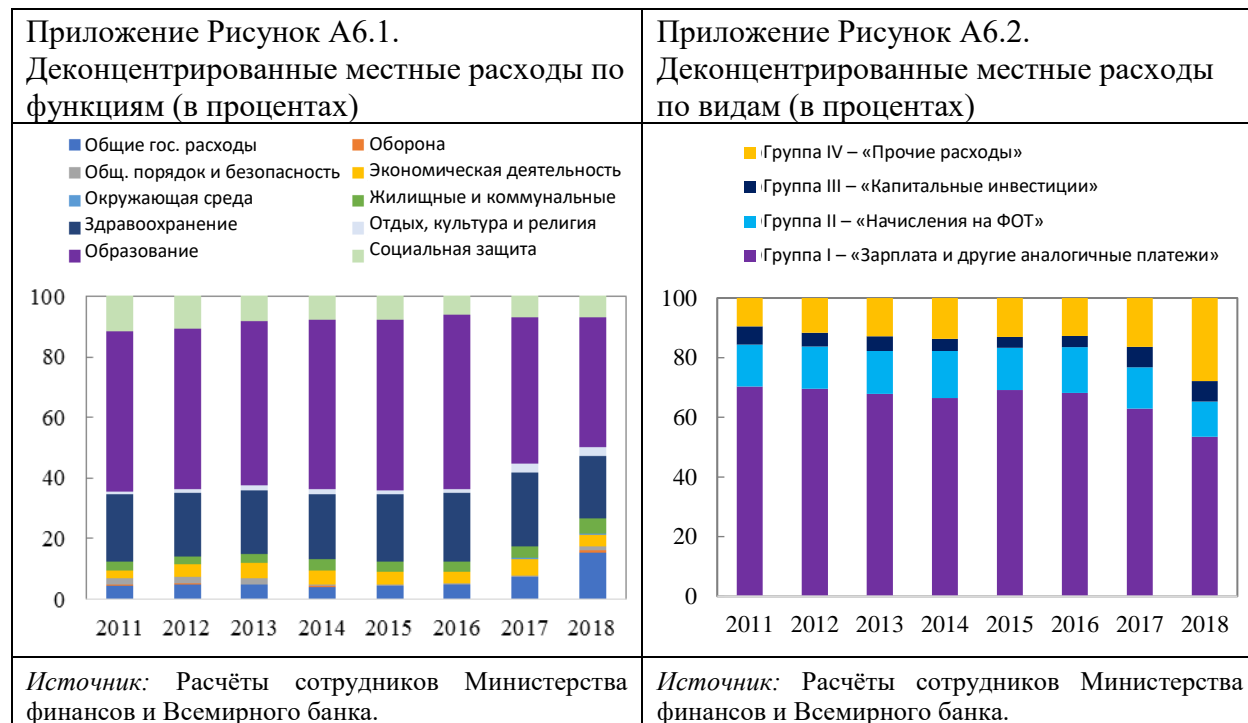
Рассмотреть и уточнить распределение функций между уровнями власти

Четкое распределение функций между уровнями власти имеет важнейшее значение для повышения эффективности предоставления местных услуг и для обеспечения подотчётности МОВ перед центральным правительством и перед гражданами. Кроме того, четкое распределение обязанностей по госрасходам важно для формирования бюджетов местных органов власти, включая межбюджетные трансферты. Для обеспечения определенности и ясности в распределении госрасходов между уровнями власти, предпочтительно, чтобы они регулировались законом (более длительно действующим документом) как обычно осуществляется в других странах, а не указами и постановлениями. В случае Польши, функции разных уровней власти определяются законом и в соответствии с передовой международной практикой. Аналогичным образом, в Индонезии функциональные распределения между уровнями власти определяются законом об административном устройстве между центральным правительством и местными органами власти.

Предоставление большей самостоятельности в распоряжении доходами для местных органов власти

- **Рассмотреть вопрос о предоставлении МОВ большей самостоятельности в распоряжении местными доходами, позволяя местным органам власти устанавливать разные ставки для некоторых налогов, по крайней мере, в городах, в пределах определенных максимальных значений.** Например, налог на землю и на имущество. Ожидается, что более высокая степень самостоятельности в распоряжении доходами повысит степень ответственности местных органов власти перед местным населением за предоставляемые ему государственные услуги, что приведет к улучшению государственных услуг и росту поступлений в местные бюджеты. Усиление бюджетной самостоятельности должно сопровождаться реформами, стимулирующими сбор доходов на местном уровне или, как минимум, уменьшающими имеющиеся порочные стимулы по занижению прогнозов доходов госбюджета.

ПРИЛОЖЕНИЕ



Глава 7. Сельское хозяйство

Государственные расходы Узбекистана на сельское хозяйство значительны - 1,8 процента от ВВП в 2018 году - при ограниченном влиянии на доходы, устойчивость и конкурентоспособность фермерских хозяйств. Основная доля финансовых средств направляется на производство хлопка и пшеницы, сохраняя существующую ситуацию вместо того, чтобы ускорять трансформацию сельского хозяйства в виды деятельности с высокой добавленной стоимостью, которые представляют собой часть продовольственных цепочек создания добавленной стоимости. Совокупность инструментов для поддержки фермерских хозяйств состоит из субсидируемых кредитов, предоставления ирригационных услуг, а также проверок, влияние которых по большей части компенсируется из-за отсутствия других программ и низки закупочных цен на хлопок и пшеницу, не смотря на значительное повышение в последние годы. В мировом масштабе поддержка фермерских хозяйств более сбалансирована между прямыми выплатами для фермеров и общими программами поддержки. Варианты мер политики, предлагаемые в настоящей главе, включают поэтапный отказ от косвенного налогообложения фермерских хозяйств, усиление существующих инструментов поддержки, инвестиции в модернизацию оросительной и дренажной сетей, а также повышение расходов на государственные программы, необходимые для долгосрочного развития сельского хозяйства, но недостаточно финансируемые в настоящее время.

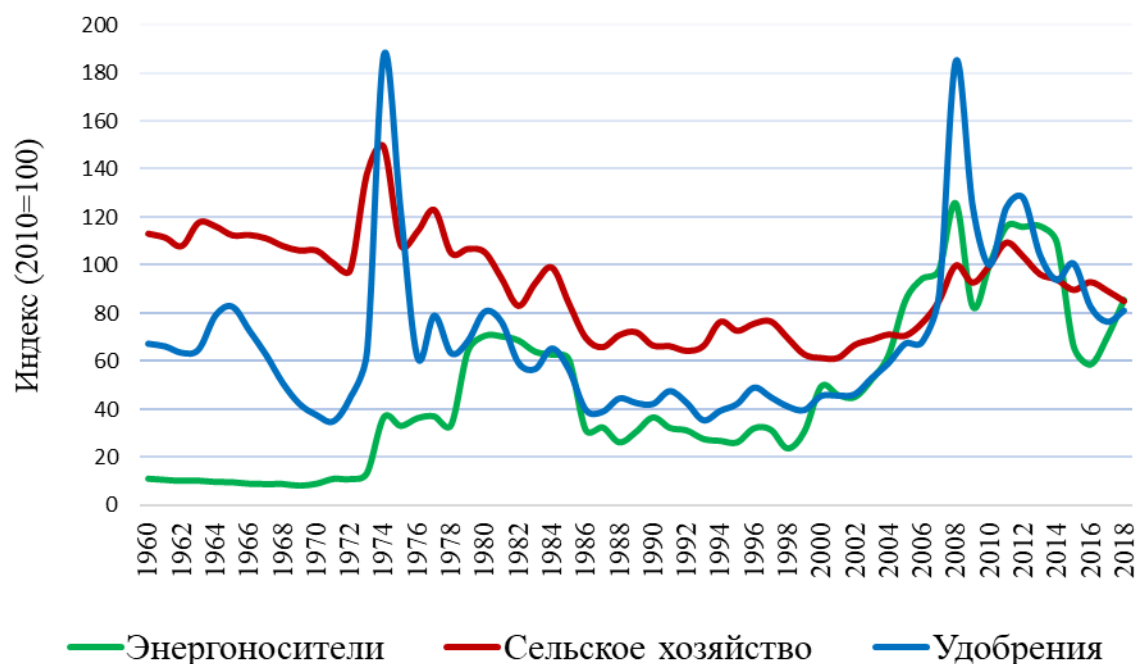
КОНТЕКСТ

Данный обзор сельскохозяйственных государственных расходов, проведенный Всемирным банком, является первым в истории Узбекистана. Государственные расходы в других странах имеют большое значение для роста сельского хозяйства и результатов развития, в то время как в Узбекистане существует разрыв между крупными объемами сельскохозяйственных госрасходов, с одной стороны, и сельскохозяйственным ростом и другими результатами развития, с другой³³. Таким образом, вопрос заключается в том, как увеличить влияние государственных расходов на сельское хозяйство.

Самая большая «фермерская проблема» в мире это диспаритет цен. В долгосрочной перспективе цены на с.-х. продукцию имеют тенденцию к более медленному росту или снижаются быстрее, чем цены на средства производства для сельского хозяйства. Фермеры сталкиваются с ухудшением условий торговли. Даже когда цены на с.-х. продукцию резко возрастают, как это было в 2008-2009 гг., цены на удобрения и топливо возрастают еще больше (Рисунок 7.1).

³³В 2017 году рост сельского хозяйства замедлился до 2 процентов с 6 процентов в 2014–2016 годах. В 2018 году рост сельского хозяйства упал до 0,3 процента.

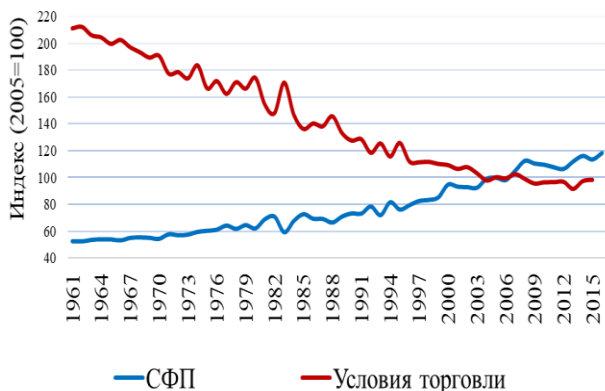
Рисунок 7.1. Мировые рыночные цены на продукцию сельского хозяйства, на удобрения и энергоносители для сельского хозяйства, 1960-2017 гг.



Источник: база данных Всемирного банка.

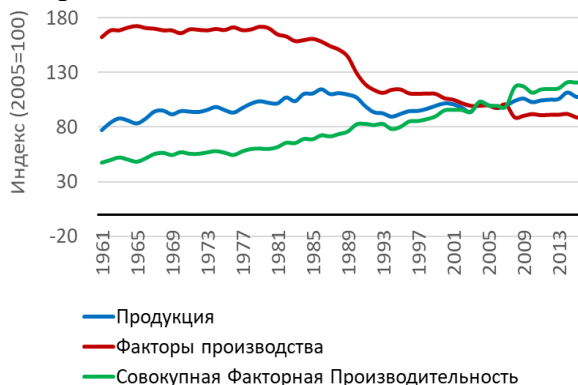
Реакция фермеров заключалась в использовании меньшего количества более дорогих ресурсов, повышении эффективности использования этих ресурсов и выборе производства более прибыльных с.-х. продуктов. Например, в США отношение цен на с.-х. продукцию к ценам на средства производства ежегодно снижалось на 1,4 процентов в течение 1961-2016 гг. (Рисунок 7.2). Тем не менее, совокупная факторная производительность (СФП) за этот период росла на 1,4 процентов. В Германии сочетание более эффективного использования средств производства и увеличение СФП помогло стабилизировать объем производства с.-х. продукции в 1961-2006 гг. (Рисунок 7.3). В связи с тем, что количество фермеров в Германии со временем уменьшалось, доход на одного фермера рос, даже если общий объем с.-х. производства оставался неизменным. Таким образом, увеличение СФП и сокращение объемов использования средств производства позволило фермерам во всем мире продолжать повышать свои доходы, несмотря на диспаритет цен.

Рисунок 7.11. США: Диспаритет цен и с.-х. СФП, 1975-2015 гг.



Источник: Всемирный банк на основе данных Министерства сельского хозяйства США.

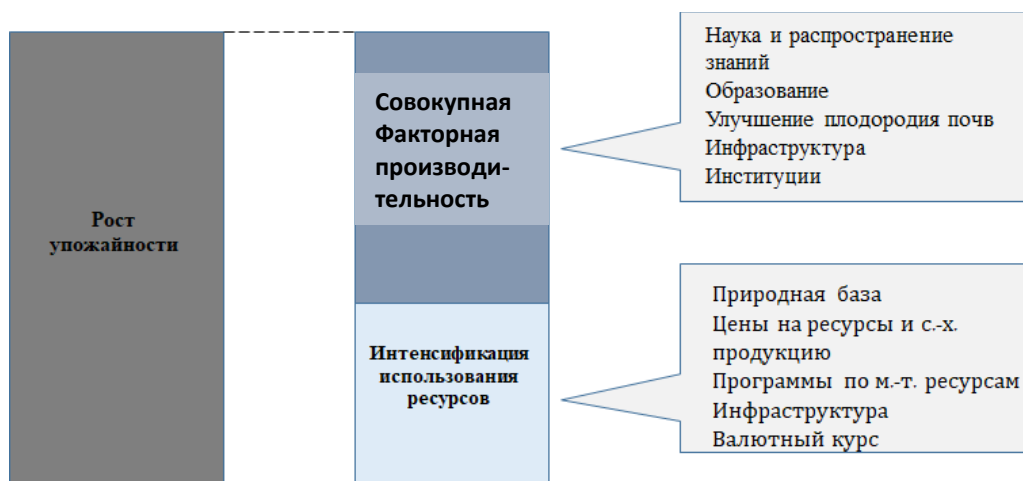
Рисунок 7.12. Германия: Изменения в использовании ресурсов, объемах производства и СФП, 1961-2006 гг.



Источник: Всемирный банк на основе данных Министерства сельского хозяйства США.

Повышение производительности имеет решающее значение для роста сельского хозяйства. Рост Совокупной Факторной Производительности (СФП) происходит за счет внедрения знаний, полученных с целью лучшего использования ресурсов, выращивания лучших сортов и лучшей связи с рынками, что, в свою очередь, требует привлечения инвестиций в с.-х. исследования и разработки (НИОКР), а также другие государственные программы, такие как предоставление информационных и консультативных услуг фермерам, образование, инфраструктура и организации. Именно так работает связь между экономическим ростом и госрасходами.

Рисунок 7.4. Рост за счет СФП более устойчив, чем рост за счет интенсификации использования ресурсов



Источник: Всемирный банк.

Наличие правильного объема и структуры госрасходов имеет решающее значение для оказания помощи фермерам. Некоторые выводы имеют актуальное значение.

Урок № 1. Госрасходы важны для роста сельского хозяйства. Например, исследование десяти латиноамериканских стран показало, что увеличение объемов с.-х. госрасходов на 10 процентов увеличило рост сельского хозяйства на 0,6 процентов в 1985-2000 гг.³⁴ Обоснование государственных инвестиций базируется на двух основных источниках: экономическая неэффективность, в результате сбоя на рынке и неравного распределения товаров и услуг. Выгоды от предоставления госуслуг для сельского хозяйства, которые стимулируют рост, можно сгруппировать по четырем направлениям.

- **Производство технологий:** Инвестиции в научные исследования и разработки являются важнейшими государственными программами и критическим компонентом госрасходов на сельское хозяйство. Результаты научных исследований и разработок приносят выгоды не только в фермерском секторе, но и для пищевой промышленности и потребителей в виде более разнообразного продовольствия при снижении цен. Частный сектор имеет тенденцию к недостаточному инвестированию в с.-х. научные исследования и разработки, что требует от государства исправления такого проявления неэффективности рыночного механизма.
- **Распространение знаний и наращивание человеческого капитала:** Для улучшения качества человеческого капитала необходимы госрасходы на повышение квалификации, обучение и информационные услуги для передачи знаний и навыков лицам, занимающимся сельским хозяйством.
- **Сокращение операционных издержек:** Дороги в сельской местности являются важнейшим элементом общественной инфраструктуры для развития сельского хозяйства. Аналогичным образом, инвестиции от финансовых организаций для преодоления барьеров в коллективных действиях и снижения операционных издержек для улучшения процесса сбора, хранения, контроля качества ресурсов и произведенной продукции, а также информации о ценах, могут оптимизировать управление циклом создания добавленной стоимости.
- **Привлечение частного капитала:** влияние растущих государственных расходов на частный капитал в сельском хозяйстве связано с тем, что государственные и частные инвестиции дополняют производство. Примерами являются государственные инвестиции в (i) крупную инфраструктуру системы орошения, такую как дамбы и каналы, что делает для фермеров небольшие внутрихозяйственные инвестиции для орошения своих полей и внедрение более широкого спектра производственных технологий более рентабельным; и (ii) системы обеспечения качества производственных ресурсов, которые помогают фермерам поверить в качество этих средств производства, что ведет к росту спроса на них и повышению эффективности их применения.

Урок № 2. Чтобы обеспечить долгосрочный рост сельского хозяйства, с.-х. госрасходы должны учитывать фискальную ситуацию. Чрезмерные госрасходы на сельское

³⁴ López (2005): Почему правительства должны остановить несоциальное субсидирование: оценка последствий для сельской Латинской Америки: Университет Мэриленда при Колледж-Парке, Пересмотренная версия: 4 февраля 2005 г..

хозяйство могут привести к значительному дефициту бюджета, что вызывает различные макроэкономические проблемы, такие как высокая инфляция и сильное колебание валютных курсов, снижая экономический рост и спрос на сельскохозяйственную продукцию. Таким образом, при увеличении размера госрасходов на сельское хозяйство необходимо достичь баланса между целесообразностью и бюджетной дисциплиной.

Урок № 3. Не все с.-х. госрасходы являются «продуктивными». Многие практические исследования показывают низкое влияние совокупных госрасходов на рост сельского хозяйства, что говорит о том, что не все инвестиции равны.³⁵ Государство иногда направляет расходы на программы, которые не предоставляют общественные блага, такие как субсидии на продукцию сельского хозяйства, средства производства или субсидированные кредиты. Кроме того, даже если определенные рынки неэффективны, не всегда ситуация может исправлена за счет госрасходов. Вмешательства могут иногда приводить к провалам в работе правительства, что усугубляет первоначальные проблемы, вызванные неэффективностью рынка, и приводит к непреднамеренным неблагоприятным последствиям.

Приведенное выше исследование десяти стран Латинской Америки и Карибского бассейна в 1985-2000 гг. показало, что госрасходы на с.-х. общественные программы были гораздо более продуктивными и принесли больше выгоды, чем госрасходы на субсидирование товаров индивидуального потребления.³⁶ Исследование показало, что перераспределение 10 процентов статей с.-х. госрасходов от субсидий к финансированию общественных программ увеличило доходы фермеров на 2,3 процентов. Этот рост был получен без увеличения объема госрасходов. Такие воздействия были значительными потому, что они привели как к положительному эффекту от увеличения бюджета на общественные программы, так и к уменьшению искажений рынка, создаваемых субсидиями, что отрицательно сказывалось на объемах и качестве частных инвестиций.

Урок № 4. Госрасходы на с.-х. научные исследования и разработки приводят к очень высокой окупаемости во всем мире. Недавнее исследование показало, что норма окупаемости таких инвестиций в среднем составляет 45 процентов, что свидетельствует о высоком воздействии таких инвестиций как в развивающихся, так и в развитых странах (Рисунок 7.5). Ни одна страна мира не может обеспечить долгосрочный рост СФП в сельском хозяйстве без таких инвестиций; они играют ключевую роль в повышении урожайности, а также в разработке и поддержке внедрения технологий, ориентированных на конкретное местоположение, в сегментах циклов добавленной стоимости на фермах и за их пределами. Таким образом, развитые страны тратят в среднем 2,5 процентов с.-х. ВВП на такие инвестиции, и многие развивающиеся страны все чаще отдают им приоритет перед другими расходами.

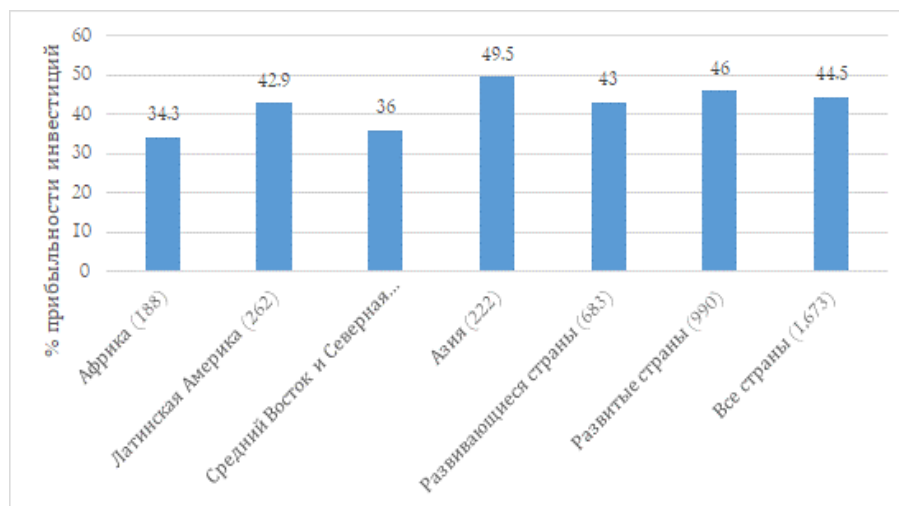
Урок № 5. Экономическая структура бюджета имеет важное значение для достижения результатов. Например, когда весь бюджет на услуги по повышению квалификации фермеров расходуется на заработную плату, но отсутствует топливо для мотоциклов и

³⁵ Moguees T., В. Yu, S. Fan и L. McBride (2012): Влияние государственных инвестиций в сельское хозяйство: обобщение имеющихся данных. Документ для обсуждения Международного научно-исследовательского института продовольствия и политики, 01217, Вашингтон D.C.

³⁶ López (2005): Почему правительства должны остановить несоциальное субсидирование: оценка последствий для сельской Латинской Америки: Университет Мэриленда при Колледж-Парке, Пересмотренная версия: 4 февраля 2005 г.

автомобилей для посещения хозяйств, увеличение общих расходов на такие программы неэффективно. Таким же образом, недостаточные расходы на эксплуатацию и поддержание сельских дорог и системы орошения снижают экономическую ценность этих активов, что приводит к более высоким бюджетным расходам в долгосрочной перспективе. Мировой опыт заключается в том, что для повышения эффективности с.-х. госпрограмм с.-х. бюджет должен быть хорошо сбалансирован по подкатегориям (заработная плата; текущие расходы, не связанные с заработной платой; и капитальные расходы).

Рисунок 7.13. Уровень окупаемости инвестиций в научные исследования и разработки в сельском хозяйстве в мире



Источник: IFPRI.³⁷

Урок № 6. Качество реализации влияет на результаты даже оправданных государственных программ. При реализации государственных программ необходимо уделять внимание: удельным затратам и соотношению цены и качества; потенциалу исполнителей; целевой стратегии выявления и включения предполагаемых бенефициаров; сотрудничеству различных ведомств внутри министерств и между ними; разделению труда между центральными и местными органами власти; и созданию и использованию эффективного мониторинга и оценки. Также важно обратить внимание на освоение бюджета, которое показывает способность правительства использовать выделенные средства.

Урок № 7. Инвестиции в общественные программы в сочетании с повышением политических и институциональных мер приносят самые высокие результаты. Улучшения в политической среде за счет торговых и законодательных реформ увеличивают госрасходы путем повышения мотивации среди производителей и рационализаторов в использовании общественных программ в своих интересах, тем самым привлекая частные инвестиции. С другой стороны, искажения, такие как субсидии на продукцию, средства производства и субсидированные кредиты зачастую вытесняют частные инвестиции. Обзор движущих сил роста сельского хозяйства в Восточной Азии в годы экономического бума

³⁷ IFPRI (2012): Глобальная оценка затрат на научные исследования и разработки в сельском хозяйстве: развивающиеся страны ускоряют инвестиции. Вашингтон, Округ Колумбия.

показал, что реформы мер политики и институциональные реформы являлись наиболее значительными факторами, способствующими росту сельского хозяйства и сокращению бедности, опережая значимость инвестиций в основные общественные программы.³⁸

Приведенный выше мировой опыт служит основой для лучшего понимания связи между экономическим ростом и госрасходами при проведении обзора госрасходов в сельском хозяйстве. Соответствующий, целесообразный в фискальном отношении уровень госрасходов, выделяемый на стимулирующие рост экономики и эффективно внедряемые программы, сможет обеспечить долгосрочный рост сельского хозяйства. Устранение законодательных ограничений и укрепление госорганизаций приведет к еще большей эффективности госрасходов. А увеличение объемов госрасходов на сельское хозяйство без повышения распределительной и технической эффективности госрасходов, и в условиях неэффективной сельскохозяйственной политики принесет крайне незначительную пользу в экономическом и социальном отношении.

ГОСРАСХОДЫ НА СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО В МИРЕ

В этом разделе представлен анализ с.-х. госрасходов в отдельных странах мира. Мы использовали классификацию функций правительства, принятую в ОЭСР. Госрасходы на сельское хозяйство включают расходы на выращивание с.-х. культур, животноводство, рыболовство, лесное хозяйство и ирригацию. Они не включают расходы на развитие сельских регионов, хотя во многих министерствах сельского хозяйства существуют программы, направленные на развитие сельских территорий. Сравнительные данные, которые мы используем, включают как страны ОЭСР, так и страны, не входящие в ОЭСР (Таблица 7.1)³⁹.

Таблица 7.11. ВВП на душу населения в 2017 г. в долл. США по текущему курсу и в долл. США по ППС

	страны ОЭСР		страны вне ОЭСР		
	Текущие долл. США	ППС (текущие междунар. долл.)	Текущие долл. США	ППС (текущие междунар. долл.)	
Австралия	57,374	51,663	Бразилия	8,921	16,096
Канада	46,233	48,130	Китай	9,771	18,237
Чили	15,923	25,223	Колумбия	6,668	15,013
ЕС	36,570	43,738	Коста-Рика	12,027	17,671
Япония	39,290	42,797	Израиль	41,715	39,919
Юж.Корея	31,363	40,112	Казахстан	9,813	27,880
Максика	9,673	19,845	Филиппины	3,103	8,951
Нов. Зеландия	41,945	41,005	Россия	11,289	27,147
Турция	9,370	28,069	Юж. Африка	6,374	13,687
США	62,795	62,795	Украина	3,095	9,233
			Вьетнам	2,567	7,448

Источник: Индикаторы мирового развития, Всемирный банк.

³⁸ Всемирный банк (2017): С-Х ОГР Мьянмы: повышение влияния государственных расходов на рост сельского хозяйства. Доклад Всемирного банка AUS17689, Вашингтон, Д.С.

³⁹ В 2016 году в странах ОЭСР доля сельского хозяйства в ВВП составляла в среднем 3 процента, а занятость в фермерских хозяйствах - 6 процентов. Для сравнения, в странах, не входящих в ОЭСР, эти цифры составляли 7 и 17 процентов.

Со временем рост ВВП в странах ОЭСР превысил рост государственных расходов на сельское хозяйство. Общие государственные расходы на сельское хозяйство увеличились с 76 млрд. долл. США в 1986-1988 годах до 163 млрд. долл. США в 2015-2017 годах (Таблица 7.2). Так как ВВП рос быстрее, доля государственных расходов на сельское хозяйство в ВВП за период 1986-2017 гг. сократилась более чем вдвое, хотя общий уровень расходов в номинальном выражении более чем удвоился. В 1986-1988 гг. государственные расходы на сельское хозяйство составляли в среднем 0,40 процентов от ВВП, а в 2015-2017 гг. - только 0,18 процентов от ВВП. Доля государственных расходов на сельское хозяйство в валовой продукции сельского хозяйства (GAO) оставалась стабильной на уровне 14 процентов.

Таблица 7.12. Страны ОЭСР: Объем с.-х. госрасходов, 1986-2017 гг.

	1986-88	1995-97	2015-2017
Объем с.-х. госрасходов, млрд. долл. (текущие цены)	76	123	163
в процентах к ВВП	0,40	0,31	0,18
в процентах к валовой с.-х. продукции	13,8	16,7	14,2

Источник: ОЭСР.

Сокращение доли с.-х. госрасходов к ВВП также наблюдалось в странах, не входящих в ОЭСР. Вместе взятые они сократили расходы на сельское хозяйство с 0,97 процентов ВВП в 1995-97 гг. до 0,71 процентов ВВП в 2015-17 гг. (Таблица 7.3). Без Китая, который тратит больше всех средств на сельское хозяйство по сравнению с другими странами, не входящими в ОЭСР, падение было еще больше, с 0,89 процентов ВВП до 0,34 процентов ВВП. Фермеры из стран, не входящих в ОЭСР в меньшей степени зависят от государственной поддержки, чем фермеры из стран ОЭСР, что отражается в низкой доле госрасходов в стоимости валовой с.-х. продукции. Это особенно видно, когда Китай исключен из совокупных цифр.

Таблица 7.13. Страны, не входящие в ОЭСР: Объем с.-х. госрасходов, 1995-2017 гг.

	1995-97	2015-2017
Объем с.-х. госрасходов, млрд. долл. (текущие цены)	28 [16]	118 [18]
в процентах к ВВП	0,97 [0,89]	0,71 [0,34]
в процентах к валовой с.-х. продукции	1,7 [11,1]	6,6 [4,4]

Источник: ОЭСР.

Примечание: Цифры в скобках без учета Китая.

Госрасходы на сельское хозяйство варьируются в разрезе стран. Среди стран, не входящих в ОЭСР, которые представляют собой более подходящие аналоги для Узбекистана, госрасходы на сельское хозяйство в ВВП в 2017 г колебались от 0,1 процентов в Израиле до 0,8 процентов в Китае. (Таблица 7.4). Что касается валовой с.-х. продукции, самая низкая зависимость фермерских хозяйств от бюджетной поддержки была в Коста-Рике, а самая большая в Казахстане. Как и в случае со странами ОЭСР, доля поддержки сельского хозяйства в странах, не входящих в ОЭСР, со временем снизилась. Большинство стран, не входящих в ОЭСР, потратили на сельское хозяйство больше в 1995-1997 годах, чем в 2015-2017 годах. Например, Россия потратила 1,8 процента ВВП, а Украина - 1,2 процента.

Таблица 7.14. Страны, не входящие в ОЭСР: С.-х. госрасходы по странам

	Процент госрасходов в ВВП		Процент госрасходов в валовой с.-х продукции	
	1995-97	2015-2017	1995-97	2015-2017
Бразилия	0,7	0,2	14,4	3,4
Китай	1,1	0,8	0,7	7,2
Колумбия	0,4	0,3	3,6	4,7
Коста Рика	0,1	0,2	0,8	2,0
Израиль	0,4	0,1	11,2	5,5
Казахстан	0,1	0,9	0,4	10,0
Филиппины	0,4	0,6	3,2	6,2
Россия	1,8	0,3	18,1	6,9
Южная Африка	0,4	0,2	6,3	2,8
Украина	1,2	0,3	4,8	2,7
Вьетнам	1,0	0,4	4,0	2,6

Источник: ОЭСР.

Программы поддержки сельского хозяйства можно разделить на три группы. В них включается: поддержка рыночных цен (ПРЦ), прямые выплаты фермерам (ПВФ) и программы общей поддержки (ПОП). Краткая информация:

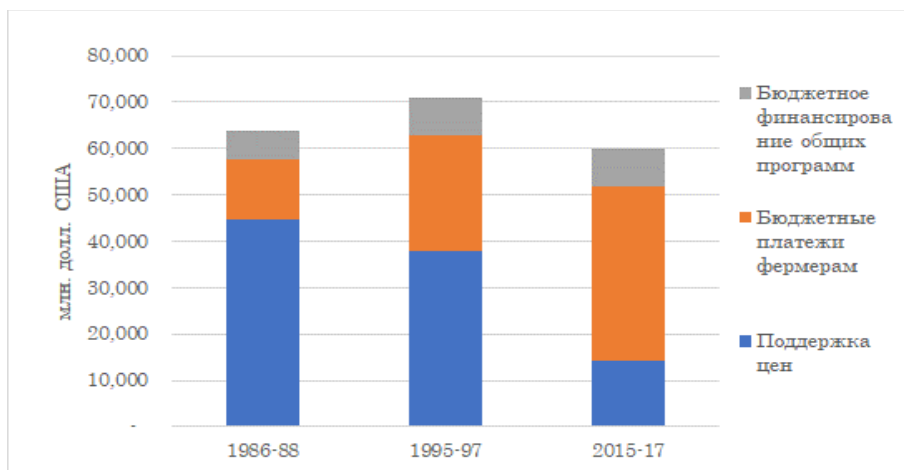
- ПРЦ оплачивается потребителями. Она представляет собой разницу между внутренними и международными ценами на с.-х. продукцию. Когда внутренние цены выше мировых, например из-за импортных тарифных или нетарифных барьеров, ПРЦ является положительной. Когда внутренние цены ниже мировых, например, из-за фиксированных цен, ПРЦ является отрицательной. Когда ПРЦ отрицательна, фермеры сталкиваются с непрямым налогообложением.
- ПВФ фермерам оплачиваются налогоплательщиками. Сюда включаются: (i) выплаты, основанные на производственных результатах, затратах, капитальных вложениях и внутрихозяйственных услугах; (ii) выплаты на гектар или на животное, связанные с производством; (iii) выплаты на гектар или животное, несвязанные с производством⁴⁰; и (iv) другие выплаты.
- ПОП также оплачиваются налогоплательщиками. Эти программы включают: (i) продвижение инноваций и знаний в сельском хозяйстве; (ii) инспектирование и контроль; (iii) развитие и обслуживание инфраструктуры; (iv) маркетинг и продвижение продукции; (v) затраты на стратегические запасы продовольствия; (vi) другие программы.

В странах ОЭСР роль различных инструментов поддержки фермеров со временем менялась. Общая средневзвешенная поддержка фермерских хозяйств снизилась с 64 млрд. долл. в 1986-88 гг. до 60 млрд. долл. в 2015-17 гг. (Рисунок 7.6). Доля ПРЦ составляла 70 процентов от общего объема поддержки в 1986-88 гг., снизившись до 24 процентов в

⁴⁰ Выплаты, связанные с производством, требуют производства субсидированных продуктов, в то время как выплаты, несвязанные с производством, не требуют производства конкретной продукции. Фермеры могут производить то, что хотят они и нужно на рынке, получая при этом несвязанные выплаты за применение эффективных методов сельскохозяйственного производства, например, таких как в ЕС.

2015-17 гг. Это означает, что внутренние цены на с.-х. продукцию постепенно снижались, приближаясь к мировым ценам. На смену ПРЦ пришли возросшие расходы на ПВФ, доля которых увеличилась с 21 до 63 процентов от общего объема поддержки. Доля ПОП выросла с 9 до 14 процентов.

Рисунок 7.14. Страны ОЭСР: Эволюция поддержки фермеров



Источник: ОЭСР.

Примечание: 1/ Средневзвешенные цифры по валовой с.-х продукции.

2/ Цифры невзвешенных расходов показаны в Таблице 7.2.

Структура ПВФ включает в себя комплекс мер, важность которых также менялась с течением времени. В 1986-88 гг. 38 процентов средневзвешенного бюджета ПВФ было направлено на субсидии для производства продукции и использования средств производства (Таблица 7.5). В 2015-17 гг. доля этих платежей упала до 11 процентов. Эти субсидии были заменены несвязанными с производством платежами на гектар или животное. Несвязанные с производством платежи менее искажают рынок, чем субсидии готовой продукции и на использование средств производства, так как они позволяют фермерам реагировать на рынок, а не на решения правительства. Эти платежи можно рассматривать как поддержку доходов фермеров. Вот почему страны ОЭСР внесли эти изменения в ПВФ. Кроме того, страны ОЭСР продолжали направлять средства на накопление капитала и внутрихозяйственные услуги фермерам, две программы с наибольшим влиянием на структурные преобразования. В 1986-88 гг., когда фермерские хозяйства были менее капитализированными, доля этих программ составляла 20 процентов, а в более поздние годы (2015-17 гг.) доля этих платежей снизилась до 14 процентов.

Таблица 7.15. Страны ОЭСР: Эволюция изменения структуры ПВФ (в процентах)

	1986-1988	1995-1997	2015-2017
на готовую продукцию	22	9	3
на использование материально-технических ресурсов	16	13	8
на привлечение капитальных инвестиций	13	9	8
на привлечение услуг для развития фермерских хозяйств	7	7	6
на гектар или животное (привязанное к производству)	38	52	34
на гектар или животное (непривязанное к производству)	1	7	39
без каких-либо требований	2	4	2

Источник: ОЭСР.

Структура ПОП также со временем менялась в соответствии с потребностями фермеров и общества. Страны ОЭСР увеличили расходы на ПОП, так как эти инвестиции показали высокий уровень экономической отдачи (Рисунок 7.5). Эти страны увеличили инвестиции на научные с.-х. исследования и на информационно/консультативные услуги (программы поощрения знаний и инноваций), доля которых в общем бюджете ПОП выросла с 18 процентов в 1986-88 гг. до 31 процентов в 2015-17 гг. (Таблица 7.6). Развитие и поддержка инфраструктуры остаются важными программами, составляя 45 процентов от общего бюджета ПОП в 2015-17 гг., но их доля снизилась со своего пика в 1990-х годах. В связи с тем, что потребители все больше внимания уделяют качеству, безопасности и устойчивости с.-х. и пищевых продуктов, страны ОЭСР инвестируют больше средств в инспекции/контроль и маркетинг/продвижение продукции, одновременно сокращая затраты на содержание стратегических госрезервов, которые перестают быть актуальными из-за растущих доходов населения, открытых рынков и изменения акцентов достижения продовольственной безопасности от производства продукции к доступу к ней, ее безопасности и стабильности цен.

Таблица 7.16. Страны ОЭСР: Эволюция изменения ПОП (в процентах)

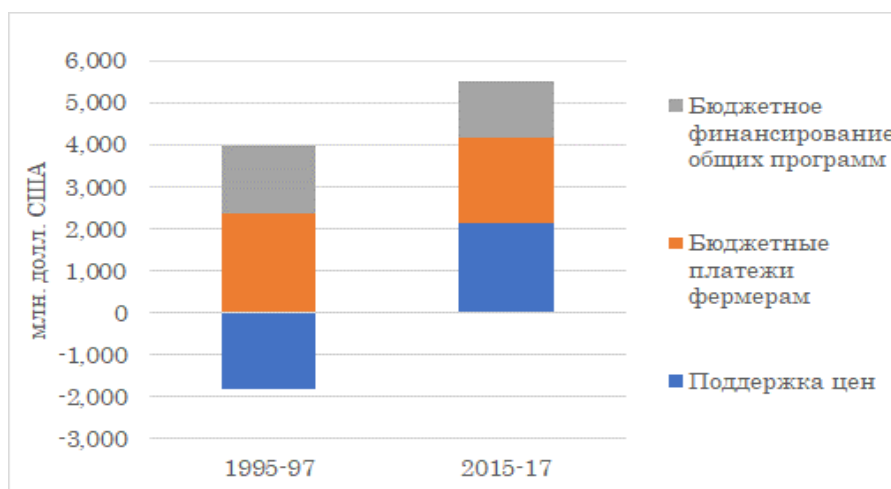
	1986-88	1995-97	2015-17
Продвижение инноваций и знаний	18	18	31
Инспектирование и контроль	4	4	9
Развитие и обслуживание инфраструктуры	41	54	45
Маркетинг и продвижение продукции	9	12	10
Формирование и управление продовольственными госрезервами	23	8	1
Другие программы	5	4	4

Источник: ОЭСР.

В странах, не входящих в ОЭСР, инструменты поддержки фермерских хозяйств также менялись с течением времени с еще более существенными изменениями, чем в странах ОЭСР. В 1995-97 гг. фермеры в странах, не входящих в ОЭСР (без учета Китая) облагались непрямым налогом и их ПРЦ была отрицательной (Рисунок 7.7). В 2015-17 гг. они перешли от налогообложения к поддержке фермеров путем повышения цен, так же, как в ОЭСР. Средневзвешенная ПРЦ выросла с налога в 2 млрд. долл. в 1995-97 гг. до поддержки в 2 млрд. долл. в 2015-17 гг. В 2015-2017 гг. общая поддержка фермерских хозяйств состояла из 39 процентов ПРЦ, 37 процентов ПВФ и 24 процентов ПОП. Обратите внимание, что

доля ПРЦ в общей поддержке фермерских хозяйств в странах, не входящих в ОЭСР (39 процентов) значительно превысила такую долю в странах ОЭСР (24 процента).

Рисунок 7.15. Страны, не входящие в ОЭСР: Эволюция поддержки фермеров



Источник: ОЭСР.

Примечание: Средневзвешенные цифры по валовой с.-х продукции.

С точки зрения ПБП, страны, не входящие в ОЭСР в 2015-17 гг. сходны со странами ОЭСР в 1996-98 гг. Они тратили много средств на платежи, основанные на переменном использовании ресурсов, и не предоставляли выплат, несвязанных с производством (Таблица 7.7). Но они тратили много средств на стимулирование накопления основного капитала фермерскими хозяйствами, чтобы ускорить структурные изменения, и перешли к платежам в расчете на гектар/животное, привязанным к производству, которые менее искажают рынки, чем платежи, основанные на готовой продукции.

Таблица 17: Другие страны: Эволюция изменения структуры ПФФ (в процентах)

	1995-97	2015-17
на готовую продукцию	11	7
на использование материально-технических ресурсов	49	36
на привлечение капитальных инвестиций	33	40
на привлечение услуг для развития фермерских хозяйств	2	3
на гектар или животное (привязанное к производству)	1	11
на гектар или животное (непривязанное к производству)	0	0
без каких-либо требований	4	2

Источник: ОЭСР.

В 2015-17 гг. страны, не входящие в ОЭСР потратили почти половину бюджета ПОП на поощрение с.-х. знаний и инноваций. В 1995-97 гг. эта доля составляла всего 30 процентов (Таблица 7.8). Это признак растущего признания роли с.-х. знаний и инноваций в увеличении ОПФП и укреплении цикла добавленной стоимости в производстве продуктов питания. Со временем больше средств было потрачено на инспекции и контроль, и меньше на инфраструктуру и различные специальные программы.

Таблица 7.18. Страны, не входящие в ОЭСР: Эволюция изменения ПОП (в процентах)

	1995-97	2015-17
Продвижение инноваций и знаний	30	47
Инспектирование и контроль	5	9
Развитие и обслуживание инфраструктуры	40	33
Маркетинг и продвижение продукции	1	2
Формирование и управление продовольственными госрезервами	7	5
Другие программы	16	5

Источник: ОЭСР.

Основные выводы из анализа госрасходов на сельское хозяйство в странах ОЭСР заключаются в следующем:

- Госрасходы на сельское хозяйство росли в номинальном исчислении, но были низкими и снижались в относительном исчислении. Средний с.-х. бюджет в 2015-17 гг. составлял 0,2 процентов от ВВП и 14,0 процентов валовой с.-х. продукции.
- Со временем поддержка фермерских хозяйств стала менее искаженной из-за перехода от ПРЦ, субсидирования готовой продукции и материально-технических ресурсов и платежей привязанных к производству к платежам не привязанным к производству и программам общей поддержки.
- Признавая роль государства в укреплении знаний и навыков фермеров, около 7 процентов ПФФ было потрачено на внутривладельческие услуги, которые снижают стоимость технической помощи, бухгалтерского учета, маркетинга, санитарных и фитосанитарных мер и повышения квалификации.

Основные выводы из анализа госрасходов на сельское хозяйство в странах, не входящих в ОЭСР заключаются в следующем:

- В мире осталось очень мало стран, которые облагают налогом фермеров за счет низких цен.
- Средние с.-х. госрасходы в 2015-17 гг. (без учета Китая) составили 0,7 процентов (0,3 процентов) от ВВП и 6,6 процентов (4,4 процентов) валовой с.-х. продукции.
- Бюджет на сельское хозяйство хорошо сбалансирован между ПФФ и ПОП. Субсидии на готовую продукцию и поощрение использования материально-технических ресурсов снижаются, а расходы на стимулирование капитальных инвестиций и прямые связанные платежи выросли.
- Около 3 процентов ПФФ используется на финансирование услуг фермерским хозяйствам.
- ПОП включает в себя большой набор программ, с растущими расходами на получение знаний и инноваций, инспекции и контроль, и со снижающимся относительным бюджетом на инфраструктуру.

ГОСРАСХОДЫ НА СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО В УЗБЕКИСТАНЕ

Сельскохозяйственные программы в Узбекистане осуществляются и финансируются многими министерствами и ведомствами. В 2017 году Министерство сельского и водного хозяйства было разделено на Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз) и Министерство водных ресурсов, и во время этого разделения многие управления Минсельхоза стали отдельными агентствами, комитетами и инспекциями. В настоящем обзоре рассматриваются госрасходы, предоставляемые Министерству водных ресурсов, Минсельхозу, Министерству финансов (Государственный фонд поддержки сельского хозяйства), Кабинету Министров (Государственный ветеринарный комитет и Государственная инспекция по карантину растений), Министерству инновационного развития и Министерству образования (исследования и образование), а также другим госучреждениям. С.-х. госрасходы также включают налоговые расходы/льготы. В данном обзоре рассматривается период с 2016 по 2018 год.

В номинальном выражении бюджет на сельское хозяйство увеличился на 45 процентов за период 2016–2018 гг. В 2016 г. бюджет составлял 5,0 трлн. сум, а в 2018 г. - 7,2 трлн. сум (Таблица 7.9). Но в реальном выражении, бюджет практически не изменился. В долларах он даже снизился после либерализации обменного курса в 2017 г. Как доля ВВП, он в среднем составлял 2 процента, что в 10 раз больше, чем средние расходы к ВВП в странах ОЭСР и в 3 раза больше, чем в странах, не входящих в ОЭСР. На Рисунке 8 Узбекистан выделяется как страна с очень высокой долей с.-х. госрасходов. Как доля валового с.-х. производства, сельскохозяйственный бюджет в среднем составлял 3 процента, показывая низкую зависимость хозяйств от государственной поддержки. Приведенные выше оценки для Узбекистана даже не включают проекты, поддерживаемые партнерами по развитию, которые составили 2,5 млрд. долл. (или 21 триллион сомов) и описание которых приводится далее.

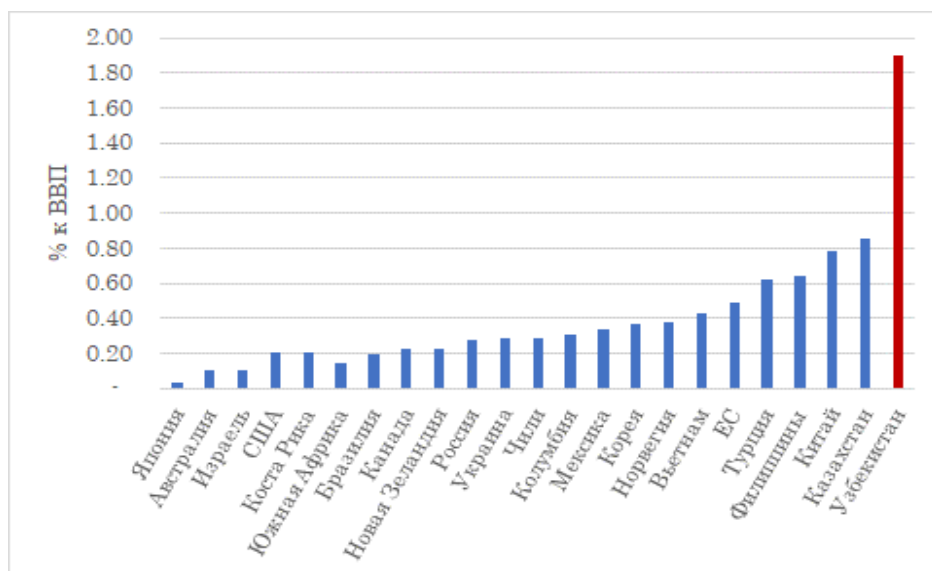
Таблица 7.19. Узбекистан: Объем с.-х. госрасходов, 2016-2018 гг.

	2016	2017	2018
С.-х. госрасходы, млрд. сум (текущие цены)	4 982	5 663	7 225
С.-х. госрасходы, млрд. сум (реальные цены)	4 982	4 585	4 992
С.-х. госрасходы, млн. долл. (текущие цены)	1 542	710	881
<i>в процентах к ВВП</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>
<i>в процентах к валовой с.-х. продукции</i>	<i>2,6</i>	<i>2,9</i>	<i>3,6</i>

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина Узбекистана.

Примечание: Среднегодовая инфляция в 2016 г. была 8 %, в 2017 г.- 12,5 % и в 2018 г. – 18,4 %. Обменный курс в 2016 г. был 3 231 сум/долл. в 2017 г. – 8 120 сум/долл., и в 2018 г.- 8 201 сум/долларов.

Рисунок 7.16. Госрасходы на сельское хозяйство в некоторых странах, 2017 г.
(в процентах от ВВП)



Источник: ОЭСР и Минфин Узбекистана.

Как показывает анализ в предыдущем разделе, госрасходы это только одна часть поддержки фермерских хозяйств, а другая часть это ПРЦ. Узбекистан является одной из немногих стран, с все еще отрицательной ПРЦ, вызванной низкими фиксированными государственными закупочными ценами на хлопок и пшеницу (Таблица 7.17 в Приложении предоставляет подробную информацию о расчете ПРЦ). Эта отрицательная ПРЦ почти полностью сводит на нет влияние госрасходов. В 2016 г. госрасходы вместе с налоговыми льготами составили 4 982 млрд. сум (Таблица 7.10). Но эффективная поддержка фермерских хозяйств составляла всего лишь 1 791 млрд. сум. В 2017 г. ПРЦ даже превысила объем госрасходов.

Таблица 7.20. Узбекистан: Оценка поддержки фермеров, 2016-2018 гг.

	2016	2017	2018
ПРЦ (хлопок и пшеница)	-3 191	-10 987	-6 890
ПВФ (прямые выплаты фермерам)	506	614	866
ПОП (программы общей поддержки)	4 407	5 049	6 192
Налоговые льготы	69	104	167
Всего (млрд. сум)	1 791	-5 220	335

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина Узбекистана.

Большая часть госрасходов выделяется на ПОП, в основном на оросительные и дренажные системы. В 2018 г. на ПОП приходилось 86 процентов госрасходов на сельское хозяйство. На долю ПВФ пришлось 12 процентов, а на налоговые льготы - остальные 2 процента.

Наибольшая доля средств приходится на Министерство водных ресурсов, которое проводит программы по ирригации и мелиорации. В 2018 г. Минсельхоз был только

третьим по величине министерством с точки зрения с.-х. бюджета, уступая Министерству водных ресурсов и Минфину (Таблица 7.11).

Таблица 7.21. Узбекистан: Расходы на сельское хозяйство в разрезе министерств

	2016	2017	2018
Министерство водных ресурсов	3 036	3 419	4 100
Министерство сельского хозяйства	733	848	655
Министерство финансов	231	317	766
Кабинет Министров (комитеты ветеринарии и карантина растений)	0	0	289
Лесное хозяйство	52	59	69
Образование и наука (группа министерств)	400	492	410
Другие министерства	462	528	732
Всего	4 913	5 663	7 058

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина Узбекистана.

В Узбекистане существует только два вида ПВФ. Первый - это выплаты фермерам, производящим хлопок и пшеницу на низкоплодородных почвах для государственных закупок. Второй – это субсидированный кредит (авансирование оборотного капитала по льготной процентной ставке) для производителей хлопка и пшеницы в рамках системы государственных закупок. Что касается субсидированного кредитования, фермеры получают выгоду только от льготной процентной ставки, в то время как основная сумма кредита должна быть погашена⁴¹. Эти два платежа составили 506 млрд. сум в 2016 г. и 866 млрд. сум в 2018 г. (Таблица 7.12). Эти платежи составляли всю поддержку в рамках ПВФ, что резко контрастирует со структурой ПВФ в странах-членах ОЭСР, а также странах, не входящих в ОЭСР.

⁴¹ Преимущество для фермеров оценивается как сумма кредита, умноженная на разницу процентных ставок (20 процентов-3 процента) и скорректированная на 8 месяцев использования кредита (8/12).

Таблица 7.22. Узбекистан: Эволюция изменения структуры ПФФ, %

	Узбекистан, млрд. сум			Узбекистан, в %	ОЭСР, в %	Страны не входящие в ОЭСР, в %
	2016	2017	2018	2016-18	2015-17	2015-17
на готовую продукцию				0	3	7
на использование материально-технических ресурсов	506	614	866	100	8	36
на привлечение капитальных инвестиций				0	8	40
на привлечение услуг для развития фермерских хозяйств				0	6	3
на гектар или животное (привязанное к производству)				0	34	11
на гектар или животное (непривязанное к производству)				0	39	0
без каких-либо требований				0	2	2
Всего	506	614	866	100	100	100
в процентах от ВВП	0,2	0,2	0,2			

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина Узбекистана и ОЭСР.

Субсидированные кредиты выдаются фермерам, производящим хлопок и пшеницу Государственным фондом развития сельского хозяйства при Минфине. В 2016 г. общая сумма кредитования составила 2,2 трлн. сум (683 млн. долл.). В 2018 г. она выросла до 6 трлн. сум (728 млн. долл.), а в 2019 г. прогнозируется увеличение до 11 трлн. сум (1 258 млн. долл.). Ключевой проблемой нынешнего механизма является упущенная возможность для коммерческих банков зарабатывать на кредитовании производителей хлопка и пшеницы и строить с ними деловые отношения. Переход к системе, более ориентированной на рынок, когда коммерческие банки предоставляют кредиты, а разница процентных ставок финансируется из национального бюджета, потребует времени из-за проблемы ограниченной ликвидности банков.

Как и в случае с ПФФ, ПОП в Узбекистане фокусируются на одной программе по развитию и обслуживанию ирригационной инфраструктуры. На эту программу приходилось 71 процентов всего бюджета ПОП в 2016-2018 гг. (Таблица 7.13), что в два раза больше, чем средние показатели в странах ОЭСР и странах, не входящих в ОЭСР. Только 10 процентов бюджета ПОП было потрачено на с.-х. знания и инновации. Расходы на сельскохозяйственные исследования и образование в 2018 г. составили всего 0,02 процентов от стоимости валовой продукции сельского хозяйства по сравнению с 1 процентов в развивающихся стран и 2,5 процентов в развитых стран. Программ для маркетинга и продвижения товаров в сельском хозяйстве в бюджете не было.

Таблица 7.23. Узбекистан: Эволюция изменения структуры программ общей поддержки

	Узбекистан, млрд. сум			Узбекиста н, в %	ОЭСР, в %	Страны, не вхо- дящие в ОЭСР, в %
	2016	2017	2018	2016-18	2015-17	2015-17
Продвижение инноваций и знаний	399	492	448	10	31	47
Инспектирование и контроль	309	346	332	7	9	9
Развитие и обслуживание инфраструктуры	3,16 0	3,59 8	4,471	71	45	33
Маркетинг и продвижение продукции	0	0	0	0	10	2
Формирование и управление продовольственным госрезервом	0	0	0	0	1	5
Другие программы	539	621	951	12	4	5
Всего	4,40 7	5,04 9	6,192	100	100	100
В процентах к ВВП	1.8	1.7	1.5			

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина Узбекистана и ОЭСР.

Расходы только на орошение и мелиорацию составляли 1,3 процента от ВВП в 2016-2018 гг. Это большая сумма с точки зрения ВВП как для Узбекистана, так и для любой страны мира. Но большая проблема заключается в том, что текущий уровень расходов не соответствует нормам как для капитальных, так и для текущих расходов. Уровень капитальных затрат также ниже международных стандартов. Более трети бюджета на ирригацию и мелиорацию расходуется на покрытие расходов на электроэнергию при перекачке воды (Таблица 7.14). Продолжение недостаточного инвестирования в ирригационную и дренажную инфраструктуру и управление в конечном итоге приведет к постепенному увеличению потерь орошаемых земель.

Таблица 7.24. Узбекистан: Бюджет на орошение и мелиорацию

	2016	2017	2018
Капитальные инвестиции в орошение	500	443	731
Капитальные инвестиции в мелиорацию	404	454	541
Обслуживание и поддержание:	2 105	2 483	2 804
В том числе затраты на электричество	1 292	1 489	1 592
Всего (млрд. сум)	3 009	3 380	4 076
В процентах от ВВП	1,2	1,1	1,0

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина Узбекистана.

Существующий уровень капитальных затрат слишком низок, чтобы начать модернизацию оросительной и дренажной инфраструктуры и управления. Фактические капитальные вложения в орошение и мелиорацию в 2018 г. составили 1 274

млрд. сум или 35 долл./га, при условии, что орошаемая площадь составляла 4,2 млн. га (Таблица 7.14). Требование заключается в освоении не менее 250 долл./га без модернизации системы орошения. Чтобы обеспечить надежное, адекватное и гибкое водоснабжение для орошения, капитальные вложения необходимо увеличить до 1 400 долл./га, а модернизация всей инфраструктуры орошения и мелиорации в 2015-2030 гг. обойдется в 5,5–16 млрд. долл. Больше средств также необходимо на эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры. Фактический бюджет (без учета затрат на электроэнергию) в 2016-2018 гг. составлял 40 долл./га, в то время как потребность составляла 80 долл./га.

Помимо бюджетных расходов на ПФФ и ПОП сельское хозяйство также получает выгоду от налоговых льгот. В 2016 г. налоговые льготы на сельское хозяйство составили 69 млрд. сум (Таблица 7.15). В 2018 г. эта цифра выросла до 667 млрд. сум, или 0.04 процента от ВВП и 1,1 процентов от общих налоговых льгот в Узбекистане. Основные льготы для сельского хозяйства касались сокращения расходов по найму сборщиков хлопка и внедрение водосберегающих технологий.

Таблица 7.25. Узбекистан: Налоговые льготы в сельском хозяйстве

	2016	2017	2018
Сумма освобождения от единого социального платежа при сборе хлопка-сырца	0	12.7	326.2
Сумма освобождения от налога на доходы физических лиц при сборе хлопка-сырца	66.9	100.8	163.1
Сумма освобождения от обязательных отчислений граждан на социальное страхование при сборе хлопка-сырца	0	0	173.9
Сумма налоговых льгот при применении водосберегающих технологий	1.6	3.2	3.8
Сумма налоговых льгот при налаживании многопрофильной деятельности	0	0	0
Всего (млрд. сум)	68.5	116.7	667.0
В процентах к ВВП	0,03	0,03	0,04

Источник: Всемирный банк на основании данных Минфина и Государственного налогового комитета.

Наконец, сельское хозяйство также получает выгоду от проектов, финансируемых международными организациями. Эти проекты учитываются отдельно от общегосударственных расходов, и во многих случаях выполняются отдельно от национальных программ. В результате многие уроки, извлеченные из таких инновационных проектов, часто не доходят до технических отделов Министерства сельского хозяйства и Министерства водных ресурсов. По состоянию на начало 2019 г. общий бюджет реализуемых с.-х. проектов составлял 2,5 млрд. долл. (Таблица 7.16). Проекты еще на 862 млн. долларов находятся в стадии подготовки. Большая часть финансирования направляется на проекты в плодоовощеводстве, животноводстве и орошении, и многие из них финансируют кредитные линии. В настоящее время невозможно оценить ежегодные ассигнования на эти проекты, особенно для кредитных линий с льготными процентными ставками, чтобы добавить их к годовым госрасходам, финансируемым из национального бюджета, но они представляют собой значительные ресурсы, работающие на пользу сельскому хозяйству Узбекистана.

Таблица 7.26. Узбекистан: донорская поддержка сельского хозяйства

Функциональная структура	Текущие проекты	Новые проекты
Орошения и мелиорация	845	0
Плодоовощеводство	1,153	297
Животноводство	379	100
Региональные проекты	49	0
Другие проекты	58	465
Всего (млн. долл.)	2 485	862

Источник: Всемирный банк на основании данных Европейского Союза.

ВАРИАНТЫ МЕР ПОЛИТИКИ

Большая поддержка сельского хозяйства в Узбекистане не привела к серьезным результатам в развитии, несмотря на то, что государственные расходы Узбекистана на сельское хозяйство в виде доли от ВВП в три раза больше, чем в большинстве стран, не входящих в ОЭСР, и в десять раз больше, чем в большинстве стран ОЭСР. Предлагаемые рекомендации направлены на оказание содействия правительству в достижении лучших результатов от госрасходов на сельское хозяйство:

- Привести внутренние фермерские цены на хлопок и пшеницу в соответствие с ценами мирового рынка для устранения отрицательной ПРЦ и обеспечить, чтобы госрасходы на с.х. имели большее влияние на местах.
- Разработать стратегию модернизации оросительной и дренажной инфраструктуры и управления с точки зрения повышения экономической эффективности для сокращения в долгосрочном периоде бюджетных расходов на эти цели.
- Расширить список программ в рамках ПВФ от кредитных линий к поддержке программ стимулирующих накопления основного капитала за счет долевого грантов (предоставляемых в случае способности получателя выделить равную сумму средств), а не кредитов, использования внутрихозяйственных услуг и внедрения климатически-ориентированных технологий (по типу соблюдения системы норм, необходимых для получения помощи от Европейского союза) для ускорения структурных изменений.
- Значительно увеличить госрасходы на программы ПОП, особенно на с.-х. исследования и разработки, а также информационные/консультационные услуги для фермеров, чтобы стимулировать рост СФП. Эти программы требуют не только большего бюджета, но и повышения кадрового потенциала госорганизаций для эффективного предоставления услуг фермерам и агробизнесу.
- Сократить количество и бюджет на программы в категории «Прочие» за счет исключения быстро- и плохо- проработанных программ и более стратегического планирования и управления бюджетом.

Таблица 7.27. Узбекистан: Оценка поддержки рыночных цен (ПРЦ)

	2016	2017	2018
<u>Хлопок</u>			
Производство хлопка-сырца, тонн	2 842 196	2 900 200	2 465 170
Внутренняя цена хлопка, сум за тонну	1 218 000	1 880 000	3 250 000
Расчётная экспортная паритетная цена хлопка, сум за тонну	1 760 734	4 734 766	4 723 666
Ценовая разница, сум за тонну	-542 734	-2 854 766	-1 473 666
ПРЦ для хлопка, млн. сум	-1 542 555	-8 279 392	-3 632 836
<u>Пшеница</u>			
Производство пшеницы, тонн	6 940 000	6 900 000	6 000 000
Объём госзакупки, тонн	2 761 000	2 850 000	3 102 000
Закупочная госцена пшеницы, сум за тонну	503 000	550 000	750 000
Рыночная цена пшеницы, сум за тонну	1 100 000	1 500 000	1 800 000
Ценовая разница, сум за тонну	-597 000	-950 000	-1 050 000
ПРЦ для пшеницы, млн. сум	-1 648 318	-2 707 500	-3 257 100
Всего ПРЦ, млн. сум	-3 190 873	-10 986 891	-6 889 936

Источник: Всемирный банк на основании данных Госкомстата, Минсельхоза и Минфина.

Важная сфера 2: Расходы на образование

Расходы Узбекистана на образование выше по сравнению с другими странами в регионе и по сравнению со странами с сопоставимым доходом на душу населения. С учетом того, что значительная доля населения страны ниже трудоспособного возраста, повышение эффективности государственных расходов на образование является частью задачи улучшения результатов в области образования для укрепления человеческого капитала и создания высокооплачиваемых рабочих мест.

Образование на всех уровнях в Узбекистане претерпевает существенные изменения. Реформы направлены на расширение возможностей для получения дошкольного образования и на реструктуризацию общего среднего и среднего специального образования. К 2021 г. правительство планирует обеспечить 100-процентное дошкольное образование для детей в возрасте от 5 до 7 лет. Правительство проводит реструктуризацию среднего общего образования (СОО), переходя на 11-летнее обязательное образование для учащихся с предоставлением выбора из трех вариантов для дальнейшего обучения.

Из-за отсутствия непротиворечивых данных о результатах расходов в сфере образования, государственные органы не могут выявить связь между расходами на образование и его результатами в виде уровня знаний. Несмотря на то, что в стране проводятся некоторые виды оценки успеваемости среди учащихся, такие оценки делаются без учета международного стандартизированного и системного подхода, в связи с этим невозможно провести сравнение результатов по Узбекистану в динамике. Таким образом, невозможно судить о повышении качества образования, основываясь на результатах национальных оценок, проводимых в настоящее время. Государственной инспекции по надзору за качеством образования (ГИНКО) в мае 2018 г. было дано задание усовершенствовать методы оценки успеваемости учащихся в Узбекистане.

Рисунок С2.17. Государственные расходы на образование, 2018 г. (в процентах от ВВП)	Рисунок С2.18. Государственные расходы на образование, 2018 г. (в процентах от госбюджетных расходов)																																																														
 <table border="1"> <tr><td>Казахстан</td><td>2.9</td></tr> <tr><td>Лаос</td><td>2.9</td></tr> <tr><td>Россия</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>Индия</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>Кавказ и ЦА</td><td>4.2</td></tr> <tr><td>Турция</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>Со средним-высоким ВВП на душу</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>Со средним-низким ВВП на душу</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>Гана</td><td>4.5</td></tr> <tr><td>С таким же ВВП на душу</td><td>4.5</td></tr> <tr><td>ОЭСР</td><td>5.2</td></tr> <tr><td>Бюж.Корея</td><td>5.3</td></tr> <tr><td>Вьетнам</td><td>5.7</td></tr> <tr><td>Узбекистан</td><td>5.9</td></tr> <tr><td>Бразилия</td><td>6.2</td></tr> </table>	Казахстан	2.9	Лаос	2.9	Россия	3.8	Индия	3.8	Кавказ и ЦА	4.2	Турция	4.3	Со средним-высоким ВВП на душу	4.3	Со средним-низким ВВП на душу	4.3	Гана	4.5	С таким же ВВП на душу	4.5	ОЭСР	5.2	Бюж.Корея	5.3	Вьетнам	5.7	Узбекистан	5.9	Бразилия	6.2	 <table border="1"> <tr><td>Россия</td><td>10.9</td></tr> <tr><td>Казахстан</td><td>11.4</td></tr> <tr><td>Лаос</td><td>12.2</td></tr> <tr><td>ОЭСР</td><td>12.6</td></tr> <tr><td>Турция</td><td>12.8</td></tr> <tr><td>Индия</td><td>14.1</td></tr> <tr><td>Со средним-высоким ВВП на душу</td><td>15.1</td></tr> <tr><td>Узбекистан /2</td><td>15.2</td></tr> <tr><td>Со средним-низким ВВП на душу</td><td>16.0</td></tr> <tr><td>Кавказ и ЦА</td><td>16.1</td></tr> <tr><td>Бразилия</td><td>16.2</td></tr> <tr><td>С таким же ВВП на душу</td><td>16.7</td></tr> <tr><td>Вьетнам</td><td>18.5</td></tr> <tr><td>Гана</td><td>20.1</td></tr> <tr><td>Юж.Корея</td><td>25.1</td></tr> <tr><td>Узбекистан /1</td><td>30.1</td></tr> </table>	Россия	10.9	Казахстан	11.4	Лаос	12.2	ОЭСР	12.6	Турция	12.8	Индия	14.1	Со средним-высоким ВВП на душу	15.1	Узбекистан /2	15.2	Со средним-низким ВВП на душу	16.0	Кавказ и ЦА	16.1	Бразилия	16.2	С таким же ВВП на душу	16.7	Вьетнам	18.5	Гана	20.1	Юж.Корея	25.1	Узбекистан /1	30.1
Казахстан	2.9																																																														
Лаос	2.9																																																														
Россия	3.8																																																														
Индия	3.8																																																														
Кавказ и ЦА	4.2																																																														
Турция	4.3																																																														
Со средним-высоким ВВП на душу	4.3																																																														
Со средним-низким ВВП на душу	4.3																																																														
Гана	4.5																																																														
С таким же ВВП на душу	4.5																																																														
ОЭСР	5.2																																																														
Бюж.Корея	5.3																																																														
Вьетнам	5.7																																																														
Узбекистан	5.9																																																														
Бразилия	6.2																																																														
Россия	10.9																																																														
Казахстан	11.4																																																														
Лаос	12.2																																																														
ОЭСР	12.6																																																														
Турция	12.8																																																														
Индия	14.1																																																														
Со средним-высоким ВВП на душу	15.1																																																														
Узбекистан /2	15.2																																																														
Со средним-низким ВВП на душу	16.0																																																														
Кавказ и ЦА	16.1																																																														
Бразилия	16.2																																																														
С таким же ВВП на душу	16.7																																																														
Вьетнам	18.5																																																														
Гана	20.1																																																														
Юж.Корея	25.1																																																														
Узбекистан /1	30.1																																																														
<p>Источник: Всемирный банк, государственные органы Узбекистана и Институт статистики ЮНЕСКО (http://uis.unesco.org/).</p> <p>Примечание: для Узбекистана используется фактический ВВП 2018 г.</p>	<p>Источник: Всемирный банк, государственные органы Узбекистана и Институт статистики ЮНЕСКО (http://uis.unesco.org/).</p> <p>Примечание: для Узбекистана используется фактический ВВП 2018 г.</p> <p>1/ Относительно расходов госбюджета. 2/ Относительно расходов консолидированного госбюджета</p>																																																														

Расходы Узбекистана на образование одни из самых высоких в мире. Государственные расходы на образование составили 5,4 процента от ВВП в 2017 году и 5,9 процента в 2018 году, что выше, чем в Казахстане, России, Турции, в странах с аналогичными доходами на душу населения, у региональных партнеров и развитых стран ОЭСР (Рисунок С2.17). Около трети государственного бюджета выделяется на образование, эта сумма мало изменилась за последнее десятилетие, и, опять же, является одной из самых высоких в мире (Рисунок С2.18). Даже по сравнению с консолидированными государственными расходами, которые в два раза превышают утверждаемый государственный бюджет, ассигнования на образование составляют около 15 процентов от общих госрасходов. Это больше, чем средние показатели по Европе и Центральной Азии (11 процентов) и развитым странам ОЭСР (13 процентов).

Такие высокие госрасходы на образование в Узбекистане по сравнению с другими странами региона можно объяснить многими причинами. Это относится к условиям предоставления услуг, ограниченного участия частного сектора и прежней политикой в сфере среднего специального и высшего образования. Более детальный анализ госрасходов на образование предполагается в 2020 году, имеющиеся данные говорят о следующем:

- В отношении способов предоставления услуг, модель дошкольных учреждений полного дня, применяемая в Узбекистане до введения полудневной модели в 2013 году, была очень дорогой и являлась очевидным препятствием в возможностях доступа в образовательные учреждения.
- Касательно частного сектора, до 2017 года в Узбекистане было крайне мало частных дошкольных учреждений, общеобразовательных школ и университетов. Такая ситуация изменилась в дошкольном образовании совсем недавно в связи с проводимыми реформами по расширению предоставления услуг.
- Согласно политике, проводимой ранее, профессиональное образование и обучение до 2017 г. являлись единственным или наиболее важным направлением для обучения более 1,3 миллиона учащихся, что привело к расширению и удорожанию системы профессионального образования Узбекистана (система, в которой работают более 120 000 учителей и 1 400 профессиональных колледжей). Учитывая барьеры для получения высшего образования, связанные с государственными квотами, такая обширная и дорогая система профессионального образования была основной для многих учащихся до начала реформ в 2017 году.

Основная доля расходов на образование - около 3/4 - приходится на общее среднее и среднее специальное образование. Даже с учетом недавнего продления срока среднего образования до 11 обязательных лет, почти все ученики получают среднее образование. При этом, только 10 процентов из них в дальнейшем получает высшее образование, что является одним из самых низких показателей среди региональных партнеров и стран ОЭСР. Доля расходов на высшее образование, по расчету на количество студентов, ниже расходов на среднее образование, что представляет собой явную проблему и несоответствие.

Трудно оценить, как расходы на образование отражаются на получаемых знаниях и успеваемости. На уровне дошкольного образования Министерство дошкольного образования (МДО) не проводит оценку развития детей или степень их подготовки к

начальному образованию. МДО не использует оценку ранней грамотности в Узбекистане, чтобы определить, насколько успешно эта система образования поддерживает грамотность в первые годы обучения. Несмотря на то, что Министерство народного образования (МНО) регулярно проводит экзамены в 4 и 9 классах на национальном уровне, результаты не сопоставимы по школам и в динамике, в связи с тем, что эти оценки не стандартизированы. Фактически, МНО не проводит каких-либо стандартизированных оценок на основе выборки с использованием системного подхода. ГИНКО проводит дополнительные экзамены, но их результаты не используются в виде информации для ведомств, разрабатывающих инструкции или стратегии. Более того, Узбекистан до сих пор не принимал участия в каких-либо крупно-масштабных международных оценках, таких как Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), Исследование качества чтения и понимания текста (PIRLS) или Исследование качества школьного математического и естественнонаучного образования (TIMSS), в связи с этим сравнить эффективность обучения учащихся с учащимися в других странах невозможно.

Ограниченные данные, полученные к настоящему времени, позволяют предположить, что качество СОО и успеваемость учащихся на этом уровне остаются нестабильными и неэквивалентными. Несмотря на то, что уровень зачисления в учреждения СОО примерно такой же как в странах ОЭСР, а также в основном достигнут гендерный паритет, измерение качества результатов обучения на этом уровне остается серьезной проблемой. Наилучшим показателем результатов обучения в СОО в Узбекистане является Общенациональная оценка успеваемости учащихся начальной школы (ООУУНШ), проведенная среди учащихся 4 классов в 2013 г. Результаты ООУУНШ показали, что, в среднем, ученики 4 класса не могли правильно ответить как минимум на 50 процентов проверяемого содержания по предметам родной язык и чтение. Это свидетельствует о потенциальных существенных недостатках в системе образования, а также о барьерах для приобретения навыков более высокого уровня, для которых необходима хорошая подготовка в чтении и языке. Для того, чтобы понять характер и причины таких недостатков в обучении необходимо провести более глубокий анализ с использованием имеющихся данных. С другой стороны, по математике учащиеся смогли правильно ответить в среднем, по крайней мере, на 50 процентов проверяемого содержания. По результатам той же оценки, городские школьники стабильно опережали своих сверстников из сельских школ по всем проверяемым предметам. По математике, чтению и родному языку городские учащиеся получили оценки выше средних, а учащиеся из сельской местности - ниже средних.

Отсутствие достоверных данных об уровне знаний и успеваемости учащихся затрудняет измерение развития человеческого капитала в Узбекистане. Инвестиции в человеческий капитал приобретают все большее значение в связи с тем, что характер работы меняется в ответ на ускоренные технологические изменения в стране и в мире. Существующие данные указывают на то, что, например, во Вьетнаме работники, способные выполнять нестандартные аналитические задания, зарабатывают почти на 25 процентов больше, по сравнению с теми, кто не может. За счет совершенствования своих навыков, улучшения здоровья, знаний и выносливости – своего человеческого капитала - люди могут стать более эффективными, гибкими и технически прогрессивными. Меняющийся характер работы заставляет компании нанимать работников с более высоким уровнем

человеческого капитала, особенно с развитыми когнитивными и социально-эмоциональными навыками. Правительство Узбекистана намерено вступить в Проект развития человеческого капитала Всемирного банка в качестве одного из первых участников данного проекта. Тем не менее, первое измерение показателя Индекса человеческого капитала, который представляет собой компонент Проекта развития человеческого капитала, не включает Узбекистан, в связи с отсутствием данных по стране о результатах обучения учащихся.

Узбекистан только что подписал соглашение об участии страны в программе PISA 2021 г. и в Международном обследовании по преподаванию и обучению (TALIS). Такое решение представляет собой обязательство правительства по проведению оценки успеваемости учащихся и использованию этой информации для разработки мер политики. В рамках TALIS проводится опрос среди учителей и руководителей школ об условиях труда и среде обучения в школах. Несмотря на то, что TALIS не является непосредственным измерением результатов обучения, это исследование предоставляет особо важную информацию для МНО по важнейшим показателям обучения.

Повышение эффективности образования поможет улучшить качество человеческого капитала и повысить потенциал развития Узбекистана. Некоторые варианты, мер политики, предлагаемые на рассмотрение, включают следующее:

- Разработка адекватных показателей измерения результатов образования, что поможет оценить эффективность и результативность обучения учащихся, а также значительных финансовых затрат.
- Зачисление в среднюю школу практически универсально, как и окончание средней школы также почти универсально, так как в Узбекистане не оставляют на повторное обучение в том же классе. Но показатель поступления в высшие учебные заведения крайне низкий - около 10 процентов. Оптимально ли расходуются ресурсы для обеспечения всеобщего среднего образования при неадекватном количестве поступающих в ВУЗы и выпускников ВУЗов, учитывая потребности современной экономики страны?

Важная сфера 3. Расходы на здравоохранение

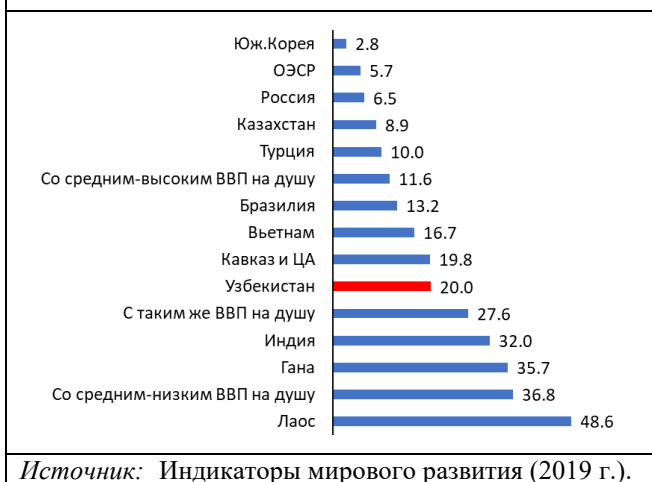
Показатели сферы здравоохранения в Узбекистане и государственные расходы на здравоохранение аналогичны показателям в странах региона и в странах с аналогичным уровнем дохода на душу населения. С учетом того, что значительная доля населения страны находится в трудоспособном возрасте, повышение эффективности государственных расходов на здравоохранение является частью задачи улучшения результатных показателей в здравоохранении в целях укрепления человеческого капитала и повышения производительности труда.

Основные результатные показатели в сфере здравоохранения Узбекистана значительно улучшились. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении увеличилась с 69,7 года в 1990 г. до 73,5 года в 2014 г. в сравнении с показателем 77,9 года в странах ЕС. Младенческая смертность снизилась с 59,4 смертей на 1000 родившихся живыми в 1990 г. до 20 смертей в 2017 г. Показатель младенческой смертности в Узбекистане соответствует среднему показателю для стран Кавказа и Центральной Азии, а также стран с аналогичным уровнем дохода на душу населения. Тем не менее, Узбекистан отстает от Кореи, Вьетнама и Турции, которые являются сопоставимыми странами для Узбекистана (Рисунок 2).

Охват вакцинацией высокий⁴². Результаты, относящиеся к питанию, низкие, а распространенность тяжелой и умеренной задержки роста в 2006 г. составила 20 процентов. Растущая нагрузка неинфекционных заболеваний приводит к 84 процентам преждевременных смертей в Узбекистане, и вызывает новые проблемы для здоровья. Смертность от сердечно-сосудистых заболеваний, рака, диабета или хронических респираторных заболеваний в возрасте от 30 до 70 лет в 2015 г. составила 29 процентов, что более чем в два раза превышает средний показатель по странам ЕС.

Правительственная программа, направленная на укрепление первичной и профилактической помощи, была признана приоритетной, и в настоящее время она находится в стадии реализации. Тем не менее, лечебная помощь, оказываемая в больницах и специализированных амбулаторных учреждениях, по-прежнему является доминирующей, и в целях повышения эффективности системы оказания медицинской помощи необходимо применять новые подходы к планированию и финансированию.



Рисунок С3.19. Коэффициент младенческой смертности на 1000 родившихся живыми, 2017 г



Источник: Индикаторы мирового развития (2019 г.).

⁴² Охват вакцинации против BCG, HepB3, DPT, Pol3 и кори в 2017 г. составил 99 процентов (Заболевания, предупреждаемые с помощью вакцин ВОЗ: Система мониторинга, 2018 г., Глобальное исследование).

Государственные расходы на здравоохранение в Узбекистане мало отличаются от аналогичных расходов в странах со средним уровнем дохода на душу населения и средними показателями по странам Кавказа и Центральной Азии. Ассигнования на здравоохранение достаточно ограничены (как в доле ВВП, так и в доле госбюджетных расходов) (Рисунок С2.17 и Рисунок С2.18). Тем не менее, в сравнении с общими консолидированными государственными расходами, которые почти вдвое превышают утверждаемые бюджетные расходы, расходы на здравоохранение значительно ниже любых из соответствующих сопоставимых стран, и приближаются к показателям расходов в Индии и Лаосе.

Рисунок С3.20. Государственные расходы на здравоохранение, 2018 г. (в процентах от ВВП)	Рисунок С.3.21. Государственные расходы на здравоохранение, 2018 г. (в процентах от общих расходов)																																																														
 <table border="1"> <caption>Рисунок С3.20. Государственные расходы на здравоохранение, 2018 г. (в процентах от ВВП)</caption> <tr><td>Лаос</td><td>0.8</td></tr> <tr><td>Индия</td><td>0.9</td></tr> <tr><td>Гана</td><td>1.7</td></tr> <tr><td>Казахстан</td><td>2.1</td></tr> <tr><td>Кавказ и ЦА</td><td>2.1</td></tr> <tr><td>Узбекистан</td><td>2.2</td></tr> <tr><td>Со средним-низким ВВП на душу</td><td>2.4</td></tr> <tr><td>С таким же ВВП на душу</td><td>2.6</td></tr> <tr><td>Вьетнам</td><td>2.7</td></tr> <tr><td>Россия</td><td>3.0</td></tr> <tr><td>Турция</td><td>3.4</td></tr> <tr><td>Со средним-высоким ВВП на душу</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>Бразилия</td><td>3.9</td></tr> <tr><td>Юж.Корея</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>ОЭСР</td><td>6.6</td></tr> </table>	Лаос	0.8	Индия	0.9	Гана	1.7	Казахстан	2.1	Кавказ и ЦА	2.1	Узбекистан	2.2	Со средним-низким ВВП на душу	2.4	С таким же ВВП на душу	2.6	Вьетнам	2.7	Россия	3.0	Турция	3.4	Со средним-высоким ВВП на душу	3.8	Бразилия	3.9	Юж.Корея	4.3	ОЭСР	6.6	 <table border="1"> <caption>Рисунок С.3.21. Государственные расходы на здравоохранение, 2018 г. (в процентах от общих расходов)</caption> <tr><td>Индия</td><td>3.1</td></tr> <tr><td>Лаос</td><td>3.7</td></tr> <tr><td>Узбекистан /2</td><td>4.4</td></tr> <tr><td>Гана</td><td>6.5</td></tr> <tr><td>Кавказ и ЦА</td><td>7.4</td></tr> <tr><td>Со средним-низким ВВП на душу</td><td>7.8</td></tr> <tr><td>Россия</td><td>8.2</td></tr> <tr><td>Узбекистан /1</td><td>8.7</td></tr> <tr><td>Вьетнам</td><td>8.9</td></tr> <tr><td>Казахстан</td><td>9.4</td></tr> <tr><td>Турция</td><td>9.6</td></tr> <tr><td>Бразилия</td><td>9.9</td></tr> <tr><td>С таким же ВВП на душу</td><td>9.9</td></tr> <tr><td>Со средним-высоким ВВП на душу</td><td>11.3</td></tr> <tr><td>Юж.Корея</td><td>13.5</td></tr> <tr><td>ОЭСР</td><td>16.1</td></tr> </table>	Индия	3.1	Лаос	3.7	Узбекистан /2	4.4	Гана	6.5	Кавказ и ЦА	7.4	Со средним-низким ВВП на душу	7.8	Россия	8.2	Узбекистан /1	8.7	Вьетнам	8.9	Казахстан	9.4	Турция	9.6	Бразилия	9.9	С таким же ВВП на душу	9.9	Со средним-высоким ВВП на душу	11.3	Юж.Корея	13.5	ОЭСР	16.1
Лаос	0.8																																																														
Индия	0.9																																																														
Гана	1.7																																																														
Казахстан	2.1																																																														
Кавказ и ЦА	2.1																																																														
Узбекистан	2.2																																																														
Со средним-низким ВВП на душу	2.4																																																														
С таким же ВВП на душу	2.6																																																														
Вьетнам	2.7																																																														
Россия	3.0																																																														
Турция	3.4																																																														
Со средним-высоким ВВП на душу	3.8																																																														
Бразилия	3.9																																																														
Юж.Корея	4.3																																																														
ОЭСР	6.6																																																														
Индия	3.1																																																														
Лаос	3.7																																																														
Узбекистан /2	4.4																																																														
Гана	6.5																																																														
Кавказ и ЦА	7.4																																																														
Со средним-низким ВВП на душу	7.8																																																														
Россия	8.2																																																														
Узбекистан /1	8.7																																																														
Вьетнам	8.9																																																														
Казахстан	9.4																																																														
Турция	9.6																																																														
Бразилия	9.9																																																														
С таким же ВВП на душу	9.9																																																														
Со средним-высоким ВВП на душу	11.3																																																														
Юж.Корея	13.5																																																														
ОЭСР	16.1																																																														
<p><i>Источник:</i> База данных ВОЗ по глобальным расходам на здравоохранение (2019 г.) <i>Примечание:</i> Узбекистан на 2018 г., для других стран на 2016 г.</p>	<p><i>Источник:</i> База данных ВОЗ по глобальным расходам на здравоохранение (2019 г.) <i>Примечание:</i> Узбекистан на 2018 г., для других стран на 2016 г. 1 / Относительно бюджетных расходов. 2 / Относительно консолидированной фискальной программы.</p>																																																														

Во многом благодаря более высоким госрасходам, общие расходы на здравоохранение с учетом государственных и частных расходов, выросли с 5,3 процента от ВВП в 2000 г. до 6,3 процента в 2016 г. Общие расходы на здравоохранение незначительно отличаются от таких же расходов в странах с подобными доходами на душу населения и в странах с уровнем дохода выше среднего (Рисунок С3.22). При измерении в показателях по ППС, расходы практически мало отличаются от средних показателей по странам Кавказа и Центральной Азии, и приближаются к среднему значению по странам с доходом ниже среднего в показателях ППС (Рисунок С3.23).

<p>Рисунок С3.22. Общие расходы на здравоохранение (гос. и частные), 2016 г. (в процентах от ВВП)</p>	<p>Рисунок С3.23. Расходы на здравоохранение на душу населения, 2016 г. (в долларах США, ППС)</p>																																																												
<table border="1"> <caption>Рисунок С3.22. Общие расходы на здравоохранение (гос. и частные), 2016 г. (в процентах от ВВП)</caption> <tr><td>Лаос</td><td>2.4</td></tr> <tr><td>Казахстан</td><td>3.5</td></tr> <tr><td>Индия</td><td>3.7</td></tr> <tr><td>Турция</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>Гана</td><td>4.4</td></tr> <tr><td>Россия</td><td>5.3</td></tr> <tr><td>Со средним-низким ВВП на душу</td><td>5.6</td></tr> <tr><td>Вьетнам</td><td>5.7</td></tr> <tr><td>С таким же ВВП на душу</td><td>6.0</td></tr> <tr><td>Узбекистан</td><td>6.3</td></tr> <tr><td>Со средним-высоким ВВП на душу</td><td>6.4</td></tr> <tr><td>Кавказ и ЦА</td><td>6.9</td></tr> <tr><td>Юж.Корея</td><td>7.3</td></tr> <tr><td>ОЭСР</td><td>8.9</td></tr> <tr><td>Бразилия</td><td>11.8</td></tr> </table>	Лаос	2.4	Казахстан	3.5	Индия	3.7	Турция	4.3	Гана	4.4	Россия	5.3	Со средним-низким ВВП на душу	5.6	Вьетнам	5.7	С таким же ВВП на душу	6.0	Узбекистан	6.3	Со средним-высоким ВВП на душу	6.4	Кавказ и ЦА	6.9	Юж.Корея	7.3	ОЭСР	8.9	Бразилия	11.8	<table border="1"> <caption>Рисунок С3.23. Расходы на здравоохранение на душу населения, 2016 г. (в долларах США, ППС)</caption> <tr><td>Лаос</td><td>155</td></tr> <tr><td>Гана</td><td>189</td></tr> <tr><td>Индия</td><td>241</td></tr> <tr><td>С таким же ВВП на душу</td><td>326</td></tr> <tr><td>Со средним-низким ВВП на душу</td><td>335</td></tr> <tr><td>Вьетнам</td><td>356</td></tr> <tr><td>Узбекистан</td><td>417</td></tr> <tr><td>Кавказ и ЦА</td><td>714</td></tr> <tr><td>Казахстан</td><td>859</td></tr> <tr><td>Со средним-высоким ВВП на душу</td><td>1,022</td></tr> <tr><td>Турция</td><td>1,089</td></tr> <tr><td>Россия</td><td>1,329</td></tr> <tr><td>Бразилия</td><td>1,777</td></tr> <tr><td>Бж.Корея</td><td>2,712</td></tr> <tr><td>ОЭСР</td><td>3,880</td></tr> </table>	Лаос	155	Гана	189	Индия	241	С таким же ВВП на душу	326	Со средним-низким ВВП на душу	335	Вьетнам	356	Узбекистан	417	Кавказ и ЦА	714	Казахстан	859	Со средним-высоким ВВП на душу	1,022	Турция	1,089	Россия	1,329	Бразилия	1,777	Бж.Корея	2,712	ОЭСР	3,880
Лаос	2.4																																																												
Казахстан	3.5																																																												
Индия	3.7																																																												
Турция	4.3																																																												
Гана	4.4																																																												
Россия	5.3																																																												
Со средним-низким ВВП на душу	5.6																																																												
Вьетнам	5.7																																																												
С таким же ВВП на душу	6.0																																																												
Узбекистан	6.3																																																												
Со средним-высоким ВВП на душу	6.4																																																												
Кавказ и ЦА	6.9																																																												
Юж.Корея	7.3																																																												
ОЭСР	8.9																																																												
Бразилия	11.8																																																												
Лаос	155																																																												
Гана	189																																																												
Индия	241																																																												
С таким же ВВП на душу	326																																																												
Со средним-низким ВВП на душу	335																																																												
Вьетнам	356																																																												
Узбекистан	417																																																												
Кавказ и ЦА	714																																																												
Казахстан	859																																																												
Со средним-высоким ВВП на душу	1,022																																																												
Турция	1,089																																																												
Россия	1,329																																																												
Бразилия	1,777																																																												
Бж.Корея	2,712																																																												
ОЭСР	3,880																																																												
<p><i>Источник:</i> Глобальные расходы на здравоохранение, ВОЗ (2019 г.).</p>	<p><i>Источник:</i> Глобальные расходы на здравоохранение, ВОЗ (2019 г.).</p>																																																												

Доля фактических частных расходов на здравоохранение составляет около половины общих расходов на здравоохранение в Узбекистане. Фактические платежи самим населением (ФП) представляют серьезный финансовый риск для населения. Около 25 процентов домохозяйств в нижнем квинтиле по доходу подвергаются большому финансовому риску, а также примерно 10 процентов во втором квинтиле и до последнего квинтиля (**Error! Reference source not found.**). Вопросы равенства в получении медицинских услуг и их финансировании требуют привлечения все большего внимания.

<p>Рисунок С3.24. Доля домохозяйств с риском обеднения из-за частных расходов на здравоохранение, 2016 г. (по квинтилям)</p>																																											
<table border="1"> <caption>Рисунок С3.24. Доля домохозяйств с риском обеднения из-за частных расходов на здравоохранение, 2016 г. (по квинтилям)</caption> <tr><th>Категория</th><th>Нет частных расходов</th><th>В зоне риска обеднения</th><th>Обеднели</th><th>Еще более обеднели</th><th>Не в зоне риска обеднения</th></tr> <tr><td>Всего</td><td>56</td><td>37</td><td>3</td><td>2</td><td>2</td></tr> <tr><td>Верхние 20</td><td>46</td><td>54</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>Q4</td><td>48</td><td>51</td><td>1</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>Q3</td><td>56</td><td>42</td><td>2</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>Q2</td><td>62</td><td>28</td><td>7</td><td>3</td><td>0</td></tr> <tr><td>Нижние 20</td><td>72</td><td>5</td><td>7</td><td>12</td><td>4</td></tr> </table>	Категория	Нет частных расходов	В зоне риска обеднения	Обеднели	Еще более обеднели	Не в зоне риска обеднения	Всего	56	37	3	2	2	Верхние 20	46	54	0	0	0	Q4	48	51	1	0	0	Q3	56	42	2	0	0	Q2	62	28	7	3	0	Нижние 20	72	5	7	12	4	<p><i>Источник:</i> Глобальные расходы на здравоохранение ВОЗ (2019 г.).</p>
Категория	Нет частных расходов	В зоне риска обеднения	Обеднели	Еще более обеднели	Не в зоне риска обеднения																																						
Всего	56	37	3	2	2																																						
Верхние 20	46	54	0	0	0																																						
Q4	48	51	1	0	0																																						
Q3	56	42	2	0	0																																						
Q2	62	28	7	3	0																																						
Нижние 20	72	5	7	12	4																																						

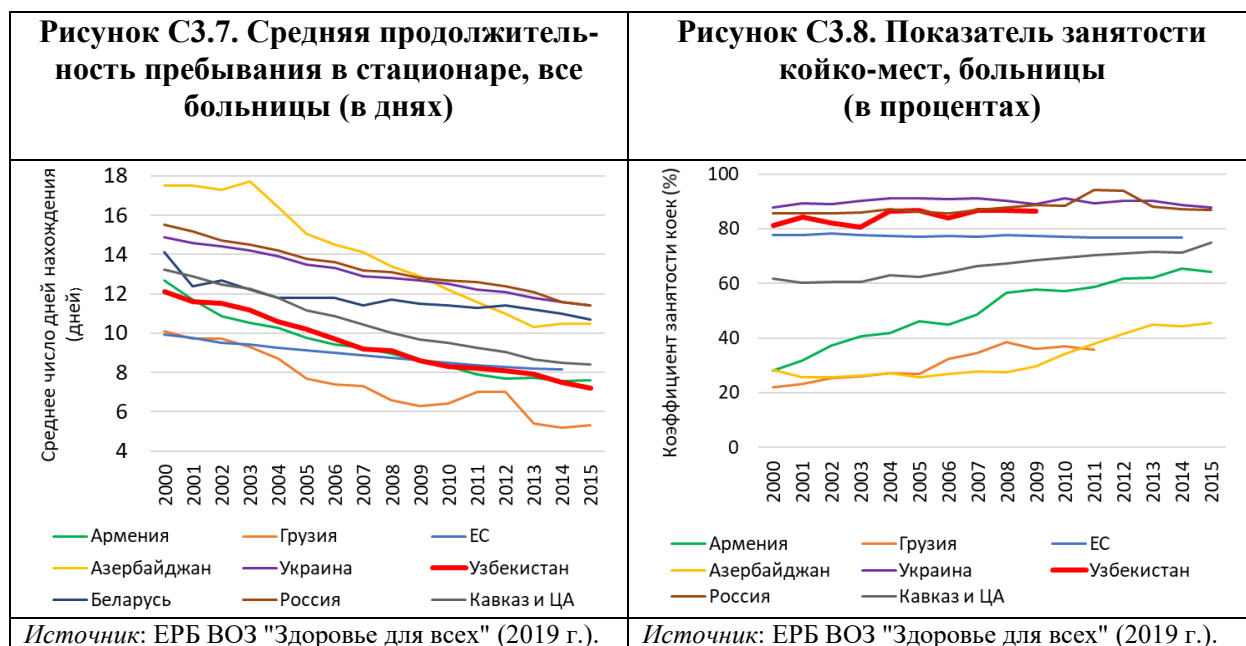
В домашних хозяйствах, получающих социальную помощь, с членами семьи – инвалидами или пожилыми людьми старше 65 лет, на медицинское обслуживание требуются значительные дополнительные расходы, что ведет к значительному снижению финансового положения и представляет собой очень серьезный источник для уязвимости. Около 7 процентов домохозяйств из двух нижних децилей сталкиваются с катастрофическими расходами на здравоохранение или тратят более 25 процентов своих расходов на здравоохранение, а у 3 процентов населения из нижнего второго квинтиля (Рисунок С3.6) финансовое положение сильно ухудшилось из-за катастрофических

расходов на здравоохранение (Carraro, Honorati и др., 2018).

Имеются значительные резервы для повышения эффективности системы здравоохранения. Необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- Повышение качества и эффективности расходов на здравоохранение и особенно на профилактическую помощь и важно обеспечить более качественные и доступные по финансам обслуживание для населения. Система здравоохранения в Узбекистане до сих пор сосредоточена на больницах, финансируемых на основе планирования по нормативам затрат, с обширной сетью медицинских учреждений с громоздкой структурой и огромным персоналом. Положительная сторона в том, что средняя продолжительность пребывания в стационаре в целом сходна с этим показателем в странах ЕС, но она довольно низкая в Узбекистане по сравнению со странами данного региона, за исключением Турции (Рисунок С3.7). Показатель занятости койко-мест очень высокий, что может свидетельствовать о том, что пациенты обращаются за медицинской помощью на более поздних стадиях заболеваний или население госпитализируется по показаниям, для которых более подходящий режим лечения на профилактическом уровне (Рисунок С3.8).
- В большинстве случаев, люди обращаются за амбулаторной помощью в центральные областные больницы. Такое распределение ресурсов неэффективно, учитывая, что профилактика приносит больший эффект лечения по сравнению с лечением в больницах. Профилактическая помощь по-видимому слабо используется.
- Количество амбулаторных обращений на человека в год в Узбекистане составляло 9,7 в 2015 г., то есть больше, чем в среднем в странах ЕС. Требуется больше информации, чтобы понять нахождение таких услуг (поликлиники или больницы). Потребуется переход в распределении медицинского обслуживания от больничной помощи к ПМСП с соответствующей системой финансирования по подушевому принципу для повышения мотивации персонала в предоставлении качественных услуг ПМСП и соответствующих финансовых ресурсов для основных видов медикаментов и технической поддержки.
- В системе управления здравоохранением существуют серьезные проблемы. Для финансирования и организации системы здравоохранения по-прежнему используется модель Семашко, основанная на централизованном планировании ресурсов и персонала, включая прежде всего государственную собственность на медицинские учреждения, распределение средств на основе норм затрат и отсутствие четкого разделения между учреждением, предоставляющим услуги, и потребителем, получающим услуги. Министерство здравоохранения отвечает за предоставление услуг, а Министерство финансов и местные органы власти обеспечивают государственное финансирование из общих доходов. Местные органы власти, финансируемые центральным правительством, распределяют бюджет по медицинским учреждениям, используя исторически сложившееся ретроспективное постатейное формирование бюджета, в основном на основе затрат (т. е. врачи и койки). В расходах медицинских учреждений преобладают фиксированные затраты (зарплата и коммунальные услуги), что оставляет очень мало возможностей для

предоставления услуг (включая лечение, закупку медикаментов и расходных материалов).



В Узбекистане проводится многоотраслевая модернизация всех секторов, включая здравоохранение, с целью выявления тех направлений, где есть потенциал для улучшения и более эффективного использования ресурсов. С помощью подробного анализа сектора здравоохранения при проведении отдельного Обзора государственных расходов в секторе здравоохранения могут решаться проблемы в целях улучшения результатов в отношении здоровья и охвата населения на основе справедливости, эффективности и стабильности.

Более полный обзор государственных расходов на здравоохранение будет проведен на следующей фазе Обзора государственных расходов в Узбекистане. Потенциальные сферы этого обзора, в зависимости от подтверждения от органов власти Узбекистана и предоставления данных для анализа, включают:

- Оценку эффективности расходов (на зарплату и надбавки, на лекарства, другие материалы и инфраструктуру)
- Оценку эффективности модели оказания услуг: расходы на пациента, на амбулаторных специалистов, на первичную профилактическую помощь
- Оценку конкретных процессов финансирования: найм персонала, распределение персонала по учреждениям и должностям, методы финансирования, закупок лекарств и оборудования.

