

**АКАДЕМИЯ ПРОБЛЕМ ГУМАНИТАРНЫХ И
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК**

ЧИХЛАДЗЕ НИКОЛАЙ ВАЖАЕВИЧ

**ПУТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ
(НА ПРИМЕРЕ ИМЕРЕТИНСКОГО РЕГИОНА)**

**Специальность 08.00.05. _“Экономика и управление народным хозяйством-
региональная экономика ”**

Диссертация на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Научный консультант:
доктор экономических наук, профессор
Е. Ш. Бараташвили

Москва – 2003 год

<i>Вступление</i>	4
<i><u>Глава 1. Основные проблемы регионализации экономической политики в условиях рыночной экономики</u></i>	14
1.1. Некоторые аспекты бюджетных отношений от античной эпохи до современности	14
1.2. Основные направления региональной экономической политики	39
1.3. Законодательные проблемы регионального управления и бюджетного федерализма	58
<i><u>Глава 2. Финансовая система и её функционирование в Грузии</u></i>	84
2.1. Структура финансовой системы в Грузии	84
2.2. Основные направления государственной фискальной политики	117
<i><u>Глава 3. Имеретинский регион, как объект анализа</u></i>	143
3.1. Ресурсовый потенциал, отраслевая и территориальная структура Имеретинского региона	143
3.2. Факторы инвестиционной привлекательности Имеретинского региона	188
<i><u>Глава 4. Налоговый потенциал, как основа развития регионов</u></i>	209
4.1. Концептуальные вопросы межбюджетных отношений	209
4.2. Концепция измерения фискального потенциала	236
4.3. Вопросы оценки налогового потенциала Имеретинского региона ..	265
<i><u>Глава 5. Финансовое регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики</u></i>	302
5.1. Концептуальные вопросы финансового регулирования территориального развития	302
5.2. Основные методы оценки экономической политики регионального управления имеретинского края	335
<i>Выводы</i>	358
<i>Библиография</i>	365

ВСТУПЛЕНИЕ

Несколько лет как Грузия вступила на путь институционализации реформ. Несмотря на это перманентное течение реформ полно противоречий.

Одно из основных направлений проведённых государством социально-экономических и политических преобразований - выбор правильного курса региональной политики.

Грузинские регионалисты вполне справедливо считают, что взаимоотношение и развитие страны и её регионов опирается схематично на логику, принципы отношений целого и его частей. Именно от развития в регионе экономики и отраслей социальной сферы зависит полностью положение социальнл-экономического развития страны.

Социально-экономическое развитие страны после упразднения институтов централизованного управления регионов и планирования требует формирование соответствующих национально-государственным интересам прогрессивных форм и механизмов государственного регулирования.

Стратегия социально-экономического развития региона (самоуправленческой единицы) должна опираться на концепцию развития страны, чтобы рационально определить условия специализации, развития межотраслевых связей, формирования соответствующих инфраструктур.

Грузинские учёные-экономисты считают, что в политике региона необходимо полно учитывать территориальные и общегосударственные интересы, их правильное соответствие, определение таких пропорций между интересами, которые с одной стороны будут способствовать стимулированию развития производственных сил региона, а с другой стороны увеличат их долю в экономическом развитии страны [125].

В переходный период экономическую региональную политику, что является главнейшим ингредиентом стратегии развития страны,

целесообразно представить как предусловие формирования новой социально-экономической системы с целью балансирования национально-государственных и региональных интересов. [17]

В региональной политике государства должно быть учтено комплексное развитие самого региона. Вместе с этим следует принять во внимание, что регион являясь частью целого, или органической частью политической и социально-экономической системы страны, в то же время выступает как целое по отношению к его составным частям (например, Имеретинский регион по отношению к 11 районам и г. Кутаиси; район, город по отношению к теми (община), посёлок (даба). Таким подходом может быть реально оценена существующая система административно-территориального устройства, уровень собственнических отношений, социальные параметры, особенность отраслевой структуры экономики, её геополитическая роль и т.д.

В условиях рынка цели экономического и социального развития, структура, факторы и механизмы регулирования существенно изменились, но налицо ярко выраженные региональные аспекты по отношению к указанным процессам, разнообразные территориальные особенности. Поэтому при разработке перспективной стратегии экономического и социального развития страны, необходимо учитывать эти особенности.

В последний период усиливаются региональные подходы как в развитых зарубежных странах, внутри страны, так и в мировом масштабе, активная регионализация важнейших политических, экономических и социальных процессов, регулирование-управление макро и глобальных явлений на различных региональных уровнях.

Мы разделяем соображение грузинских регионалистов о том, что внутрирегиональные и геополитические особенности Грузии требуют необходимого осуществления в стране активной, дифференцированной и протекционистической региональной экономической политики.

приоритетных региональных подходов. Только такой политикой, дифференциальными усилиями со стороны государства по отношению к отдельным регионам или группам регионов можно превратить особенности и ресурсы регионов в факторы роста. Дифференцированные региональные подходы-это реальный путь экономического возрождения Грузии и её регионов, действенный фактор укрепления политического суверенитета, рационального включения страны в международное распределение труда. [85]

Экономический рост в стране с территориальной точки зрения зависит от экономического роста в регионе и является его результатом. Поэтому целесообразно перенести аспекты обеспечения экономического возрождения на уровень регионов.

В территориальных единицах Грузии в лице представительных органов - сакребуло фактически были созданы политические, организационные и правовые основы государственной управленческой системы. Это качественно новое явление в жизни страны. Местное самоуправление - тот уровень общественных процессов который является определённым индикатором политики государства.

На этом уровне хорошо видны макроэкономические, региональные и микроэкономические аспекты, характер и интенсивность хозяйственных связей, социальная организационно-правовая среда и т.д.

За проблемами регионализации и попыткой перенесения политических процессов на места в меньшей мере последовало перенесение реальных финансовых полномочий в территориальную единицу. Это породило качественно новые проблемы с местными финансами, регулированием бюджетных отношений, в вопросах отношений между бюджетами разных уровней.

Со своей стороны одной из корневых проблем стала реальная оценка экономического потенциала региона (самоуправленческой единицы), от чего будет зависеть вся межбюджетная система.

С потенциалом национальной экономики в ограниченной связи находится финансовый потенциал; они вместе, как источник могущества страны, приобретают особое значение в условиях рыночной экономики, когда процесс производства характеризуется острыми конкурентными противоречиями.

Грузия в процессе осуществления реструктуризации испытывает дефицит финансовых ресурсов, который, в свою очередь, вызван экономической отсталостью и кризисным состоянием. Поэтому, необходимо приоритетное использование таких факторов с малой ресурсоемкостью, как организационные, социальные и политические инновации, экономическая деятельность государства, предпринимательская способность хозяйственных субъектов, поднятие бережливости, чтобы достичь формирования в будущем оптимальной среды взаимосогласованности механизмов рыночного саморегулирования и государственного регулирования.

Низкие темпы экономического роста в стране вызваны преимущественно неэкономным расходом и растративанием имеющегося экономического и финансового потенциала. К этому добавляется и то, что пока еще не изучены теоретико-методологические основы финансового потенциала, что обусловлено игнорированием этой категории при социализме.

Исходя из вышеизложенного, исследование особенностей формирования и эффективного использования финансового потенциала Грузии в переходный на рыночную экономику период весьма актуально как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Экономический потенциал страны и регионов - это та первичная и исходная база, которая должна обеспечить формирование финансовых

ресурсов и, соответственно, стабильные высокие темпы развития, укрепление обороноспособности, максимальное и эффективное использование интеллектуальных и трудовых способностей общества, а также защиту экономической и социальной безопасности страны.

Рост объема финансового потенциала и финансовых ресурсов во многом зависит от полноты задействования и эффективности использования экономического потенциала. Среди механизмов, на основе которых осуществляется мобилизация финансовых ресурсов на всех уровнях страны, ведущая роль принадлежит государственной финансовой политике и бюджетно-налоговой системе.

В постсоциалистических странах, в том числе и в Грузии, одним из ключевых вопросов являются межбюджетные отношения разных уровней власти (центральный, автономные республики, региональный, районный, села и общины). Тем более, что на реальном этапе в стране созрела концепция бюджетного федерализма.

Между уровнями бюджетной системы ключевым вопросом построения системы фискального федерализма является проблема распределения налоговых доходов между уровнями государственной власти. Термин «распределение налоговых доходов» (tax assignment) в данном случае относится к уровням государственной власти, ответственным за определение ставок и структуры распределения доходов от тех или иных налогов по уровням бюджетной системы, независимо от того, направляются ли указанные налоговые доходы в бюджет этого уровня государственной власти.

Теоретически распределение налогов между уровнями государственной власти может следовать принципам децентрализации расходных обязательств, в соответствии с которыми распределительная функция региональных и местных органов власти должна заключаться

главным образом в предоставлении государственных услуг напрямую населению административно-территориальной единицы.

Фискальный потенциал региона – это такой объем доходов, который потенциально может быть получен региональным бюджетом из местных источников при средних налоговых усилиях. Под налоговыми усилиями в данном случае понимаются величины налоговых ставок и льгот, действующих на территории региона, а также собираемость налогов. От налоговых усилий зависит величина получаемых доходов. Поэтому для возможности сравнения фискальных потенциалов разных регионов налоговые усилия должны быть одинаковыми для всех регионов. В нашем случае фискальный потенциал определяется для средних (по Грузии) налоговых усилий.

Рассматривая налоговый потенциал региона как максимально возможную сумму поступления налогов и сборов в условиях действующего налогового законодательства, следует учитывать большую территориальную дифференциацию субъектов Грузии по социально-экономическим условиям и, соответственно, по их доле в поступлениях налогов и сборов в консолидированный бюджет. Так более 60% поступлений в федеральный бюджет приходится на 2-3 региона и около 40% – на остальные субъекты. Данная ситуация объясняется не столько эффективностью работы налоговых органов, сколько сложившейся налоговой базой и соответствующим движением финансовых потоков. Это предопределяет необходимость применения индивидуального подхода при расчете налоговой базы для каждого региона.

Таким образом, в формировании налоговой базы определяющее значение имеет региональный аспект, преломляющийся в практических расчетах через оценку налогового потенциала региона.

На переходном периоде рыночной экономики большое значение имеет регулирование социально-экономического развития регионов. Проблемным

остаётся слияние государственных интересов и целей отдельных территориальных единиц.

В Грузии понятия финансового и налогового потенциала обозначают принципиально различные экономические явления и для целей межрегиональных сопоставлений и построения системы межбюджетных расчетов требуют чёткой дифференциации. Если первый (финансовый потенциал) включает в себя совокупность всех финансовых ресурсов того или иного региона, то второй (налоговый потенциал) является лишь частью этих ресурсов, которая в соответствии с действующими налоговым законодательством представляет собой возможную потенциальную сумму налоговых баз, являющихся основой для исчисления всей совокупности налогов и обязательных платежей на территории данного субъекта Грузии. В состав финансового потенциала могут входить финансовые ресурсы, которые в рамках принятой в государстве налоговой системы либо вообще не составляют объекта налогообложения, либо подпадают под налогообложение частично.

Исходя из вышесказанного, нашей целью было изучение связанной с территориальными финансами, межбюджетными отношениями проблематики на примере одного из крупнейших регионов Грузии - Имерети. Вектор исследования был перенесён на внутрирегионные бюджетные единицы по отдельным городам и регионам, чему были посвящены опубликованные нами ранее труды. Другими направлениями исследования было и вычисление налогового потенциала Имеретинского региона в соответствии с валовым внутренним продуктом региона (РВП) региона и определённая попытка методологии установления налоговой базы. Между прочим, одним из ключевых вопросов отношений между органами управления и самоуправления, районом, регионом и центром является установление реальной налоговой базы данной территориальной единицы, что не раз становилось предметом споров, особенно в министерстве

финансов при рассмотрении бюджета территориальной единицы на последующий год.

Естественно, центр старается «открыть» больше баз на местах и этим сократить количество выдаваемых из центрального бюджета трансферов. Вместе с тем, руководство территориальных единиц нередко требует приезда в район на определённый срок экспертов для изучения реальной налоговой базы.

Считаем, что вопрос значительно урегулирует методология изучения налоговой базы и практическое введение такого важного для территориальной единицы отчётного документа как налоговый паспорт. Этот последний является своеобразным синтезом существующей бюджетной формы и паспорта социально-экономического развития территориальной единицы, который в целом включает налоговую базу и под этим углом решит многие проблемы, тем более, если он будет рассмотрен и утверждён на заседании сакребуло, а потом представлен Министерству финансов Грузии.

Указанные модели предложены нами в предыдущей диссертации и существуют положительное отношение к этому вопросу соответствующих министерств, научно-исследовательских учреждений и руководства региона.

Кроме этого, нами детально рассмотрена оценка экономической политики правления территориальной (региональной) единицы. Указанная модель разработана нами в 2001-2002 годах и прошла апробирование при суммировании социально-экономических итогов Имеретинского региона 2002 года. Модель была признана службой региональной политики и управления Президента Грузии и практически готова для апробации в других регионах.

Серьёзные исследования по региональной экономической политике, отдельным направлениям фискальной политики региона, а также по методологическим проблемам региональной экономической политики в

Грузии переходного периода проведена известными учёными-экономистами: Е. Бараташвили, Р. Басариа, Г. Гамсахурдиа, З. Зурабишвили, Р. Какулиа, И. Месхия, В. Папава, Ш. Кистаури, Д. Моуравидзе, Д. Шатирашвили, Г. Хелая, В. Чантладзе, Н. Читинава, Г. Джулакидзе, Г. Чубинидзе, Г. Гавтадзе, русскими учёными С.Бактибековым, А. Лавровым, О. Луговым, В. Лексиним, С. Синельниковым-Мурилёвым, И. Труниным, А. Швецовым и другими.

В то же время на переходном этапе в Грузии и в России была подготовлена и защищена не одна диссертация, связанная с теоретико-методологическими проблемами составления местных бюджетов, их использования, планирования и прогнозирования, с вопросами определения фискального потенциала. Хотя в Грузии не было проведено автономическое комплексное исследование, что обусловило выбор квалификационной темы.

Диссертационная работа состоит из пяти глав и 12 параграфов.

В первой главе диссертации, которая включает три параграфа, рассмотрены основные аспекты бюджетных отношений и фискальной политики с древнейших времён до современности. Она в основном посвящена рассмотрению существующих с древнейшей эпохи до прошлого века отношений, приведены материалы по Кутаиси и другим регионам. В этой же главе рассмотрены основные направления региональной политики и законодательные проблемы регионального управления и бюджетного федерализма.

Во второй главе диссертации изложены основные аспекты функционирования финансовой системы в Грузии, объяснены те причины, которые обусловлены в основном неупорядоченностью законодательной базы.

Третья глава рассматривает конкретный регион Грузии - Имерети как объект экономического анализа. В ней рассмотрен ресурсный потенциал Имеретинского региона, отраслевая и территориальная структура хозяйства,

без которой невозможно изучение фискального потенциала конкретного региона. Здесь же рассмотрены узловые вопросы инвестиционной притягательности Имерети.

В четвёртой главе диссертационной работы проанализированы экономический потенциал и концептуальные вопросы межбюджетных отношений, также сформулирована концепция измерения фискального потенциала. Особое внимание уделено оценке налогового потенциала Имеретинского региона и детальному анализу доходных и расходных частей бюджета. На уровне региона рассмотрено состояние теневой экономики и ожидаемый фискальный эффект.

В последней, пятой главе рассмотрены концептуальные вопросы финансового регулирования территориального развития и обработана модель оценки экономической политики регионального (районного) управления по отдельным индикаторам, о которых частично шла речь выше.

1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

1.1. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИИ ОТ АНТИЧНОЙ ЭПОХИ ДО СОВРЕМЕННОСТИ

Бюджет и бюджетные отношения всегда были связаны с осуществлением некоторых функций государства. Естественно, государство всегда стремилось максимально мобилизовать доходы.

В этом аспекте интересно отношение к налогу, к основному заполнителю бюджета_ в том числе и по отдельным регионам страны.

Отношение к налогам во все времена было неоднородным. У учёных-экономистов, в том числе и у лауреатов Нобелевской премии, неадекватное мнение о либеральной и жёсткой системе налогов. Часть их полагает, что либеральная налоговая система, что в первую очередь подразумевает низкую процентную ставку, льготные таможенные и валютные режимы, обуславливает экономический рост страны. Другая же часть, предлагает противоположное мнение - считает, что необходим строгий подход к налогам, их процентным ставкам, соблюдение разных режимов, потому что налоги - это основные доходы государства и без них, какова бы ни была система распределения ресурсов (централизованная, рыночная и смешанная) и какие бы формы собственности не были распространены государство не сможет осуществить без них свои самые обязательные функции.

По утверждению некоторых ученых, для процветания страны нужно устранить всякие налоги. Напр., по мнению американского экономиста Г. Джорджа (XIX век) - в стране должен быть только один вид налога - земельный налог.

Вообще, налоги представляют обязательные сборы, которые взимает государство как с хозяйственных субъектов, так и с частных лиц по существующим правилам. В экономических отношениях налоги играют очень важную роль, особенно после того, как сформировалось государство. Исторически, за изменением и образованием форм устройства государства, всегда следовали важные изменения в налоговой системе.

В современном цивилизованном обществе налоги - это основной источник государственных доходов. Вместе с этим также налоговый механизм государство применяет для воздействия как на общественное производство, так и на его структуру, динамику, научно-технический прогресс.

Налоговая система зародилась и начала развитие вместе с государством. В то же время на его формирование в некоторой степени повлияли первейшие потребности общества.

На первоначальном этапе государства начальной формой налога можно считать жертвоприношение. Ф Котлер в своей фундаментальной работе "Основы маркетинга", опираясь на старинные рукописи (215 г. д.н.э.), дает некоторую информацию об функционировании в Египте устройства, похожего на торговый автомат, который работал после подачи монеты и давал жертвенную воду. Жертвоприношение считалось неписанным законом и обязательным налогом или сбором.

В то же время не забывали об определении "процентной ставки". Пятидесятник Моисея сообщает, что каждая часть на земле принадлежит богу. Т.о., первоначальная ставка от всех доходов составляла 10 процентов.

В третьем тысячелетии до нашей эры в южной части Месопотамии натуральный характер хозяйства обусловил платёж дани и сбора натуральным продуктом (овца, рыба, янтарь). Для этого периода характерна оценка земли, шерсти, масла, стекла, серебрянных предметов зерновыми культурами. Развитие торговых отношений вызвало потребность в контрактах, что в основном касалось рабов, домов, полей, домашних животных и дорогих металлов. В странах Месопотамии для развития торгово-экономических отношений стало обязательным создание менового эквивалента, роль которого исполнял товар (скот, зерно).

В античной Греции еще VII-VI веках до нашей эры для нормального функционирования государства были введены налоги на прибыль (подходный налог), что составляло двадцатую или десятую часть доходов. Это был основной источник доходов государства, который использовался для разных целей, в то числе для содержания наёмной армии, для построения оборонных сооружений вокруг городов - государств, а также

храмов, водопроводов, благоустройства дорог, а также на благотворительные и другие общественные цели.

В античную эпоху основным видом налога была дань. С "Монетой дани" встречаемся в Новом завете (Матвей 22, 19). В Библии сказано, что когда израильтяне взяли Ханаан, с жителей начали взимать дань. Из этого же источника узнаем, как Авраам за 400 шекелей приобрел поле с деревьями и пещерой. Согласно этому документу уже встречаемся с частным землевладением, оно настолько укоренилось в эпоху формирования древнееврейских царств, что даже цари иногда земли покупали от частных лиц (напр. для строительства городов).

При рассмотрении вопроса особенное значение имеет появление денег, выполнение ими ряда функций, что в разных странах происходило по различным сценариям. "Городской строй и деньги в виде монет, которые предвосхищает более высокий уровень развития торговли, появились только на последнем этапе существования древневосточных городов" [1].

Важными аспектами развития торговли характеризовался и старый Вавилон, что отразилось в законах Хамурабу (1792-1750 годы д.н.э.). Они в некоторой степени помогали упорядочивали и бюджетные отношения. Нужно отметить, что в Вавилоне встречаемся со своеобразными "фискальными монополиями". Это означает, что государство с помощью особых чиновников (демкарей) контролировало почти всю внутреннюю торговлю (особенно это касалось шерсти и рыбы). Торговые договоры на сельскохозяйственные продукты заключались на особых рынках. Здесь же формировались цены на товар.

Одной из важнейших функций государства являлось сохранение оросительных систем, что особенно обязывало тогдашнюю власть. Можно полагать, что некоторая доля расходной части приходилась на поддержание этой системы или на компенсацию потери [120].

Кодекс Хабураби осуществляет регулирование собственныхнических отношений. Вавилоном и его городами управляли чиновники, которые владели титулом "шаккану". Население должно было платить следующие налоги:

- а) налог на урожай хлеба;
- б) налоги на приплод скота;
- в) налоги с финиковых садов;
- г) налоги от рыбаков.

Особое значение имеют проводимые в Персии Дариусом I реформы. Вместе с денежной реформой Дариус определил размеры дани, которую должны были платить в канцу отдельные края, соответственно развитию своего хозяйства. Особо облагались торговые дома, что, конечно, являлось тяжким бременем для населения. Как сообщают древние исторические источники, Дариус большое внимание уделял финансово-хозяйственному управлению страны, что в свою очередь тесно было связано с хозяйственной жизнью и ростом торговли.

Дариус разделил Персию на отдельные края (сатрапии) и каждому из них по развитию определил бюджет. Осуществленные им реформы дорог, коммуникаций и военных организаций, дают повод думать, что царская казна значительные суммы тратила именно в этом направлении.

Надо отметить, что в эту эпоху только царь мог производить эмиссию золотых монет высокой пробы. Провителю краёв имели право выпускать монеты только из серебра и меди. Сатрапы кроме наблюдения за хозяйственной жизни были обязаны выполнять финансовые функции (ответственность за бюджет). Они должны были не только собирать налоги, но и устанавливать новые налоги (сборы) и весь доход передавать царской казне.

В Древнем Китае встречаем сложным бюрократическим аппаратом. Здесь важнейшими делами государства фактически ведала коллегия из 3 лиц.

Один из них курировал хозяйственную жизнь страны. Ему подчинялась торговля, он устанавливал цены фактически на все товары, а его подчиненные устанавливали порядок на рынке.

К. Маркс подчеркивал, что из трёх сфер управления значительным является финансовое ведомство, которое фактически представляло ведомство грабежа собственного народа.

В III-II веках до н.э., когда разрушалась нормальная хозяйственная жизнь (в основном во время войны), для роста доходов в государственную казну устанавливались новые налоги, а также государственные монополии на соль и железо.

В древнем Риме встречаем характерные для современного государства аналогии. Первоначально государство фактически состояло из Рима и его окрестностей. В мирное время налогов не существовало. Расходы на управление города и государства были минимальными, потому что выбранные магистраты свои обязанности выполняли бескорыстно.

Основная часть государственных расходов приходила на строительство общественных зданий. Эти расходы покрывались за счет прибыли с переданных в аренду земель. Во время войны римляне обыкновенно платили пошлину. В Риме в разные периоды существовала своеобразная система установления величины налога или ценза. Еще в конституции Сервиуса Туллиуса встречаем элементы современного учёта и аудита, по которым каждый римлянин должен был оценить свое имущество серебром и поклясться, что эти данные соответствуют действительности и имущество оценено высокой (реальной) стоимостью. В противном случае у граждан конфисковывали имущество, их секли и продавали в рабство.

Жители Рима, как патриции, так и плебеи были разделены на 5 разрядов по имущественному цензу. Основой имущественного ценза была медная монета _ асси. К первому разряду принадлежали те состоятельные лица, чьё

имущество равнялось к 100 тыс. асси, второму - 75 тыс., третьему - 50 тыс., четвертому - 25 тыс., пятому - 11 тыс. асси.

В других случаях величина ценза определялась избираемыми один раз в пять лет чиновниками _ цензорами. Жители Рима делали заявку о своем имущественном и семейном положении (ср. заполнение и предъявление налоговой декларации - Н.Ч.). Когда захватывались новые колонии, менялась налоговая система. Например, в колониях устанавливали коммунальные (местные) налоги.

Жители Древнего Рима, которые не жили в столице, платили как государственные, так и местные налоги. Величина налогов определялись военными операциями, потому что в случае победы налоги очень сокращались, а иногда и вовсе аннулировались.

Здесь же отметим, что в Древнем Риме слово «продавец» произошло от слова «мошенник», а бог _покровитель торговли Меркурий в то же время считался богом лжи и мошеннических отношений.

В течение длительного периода в провинциях Рима не существовало финансовых органов государства, которые могли бы на профессиональном уровне установить и собирать налоги. Контроль над сбором налогов очень осложнялся, что создавало почву для коррупции. В конце концов именно это вызвало кризисную ситуацию в I веке до н.э.

В процессе сбора налога злоупотребление данными государством правами характерно было для так называемых публиканов. Они вместе со сбором налогов исполняли кредитно-торговые операции. В том случае, если у налогоплательщиков не оказывалось средств, публиканы довали им займы с большими процентами, а истечении срока проявляли большую строгость.

Надо отметить, что в Древнем Риме уже встречаемся с похожими на современные организационные формы предпринимательства, новообразованиями. Напр. несколько публиканы соединялись и создавали

компаний. Каждый участник вносил часть суммы и получал по своей доле. Большие компании имели свой аппарат – так называемых писателей и агентов, свои собственные корабли и конторы в провинциях [19] (ср. с организационно-правовой формой предпринимательства в современных условиях _ Н.Ч.)

Компании публиканов получали в аренду право на сбор налогов, досрочно вносили в казну установленные суммы и потом выше указанными механизмами намного больше взымали от налогоплательщиков.

В Риме большая часть городов относились к категориями «зависимых», или платила определённый налог. Государство получало с провинции получала очень большие доходы. Кроме установленных сборов на захваченные страны, была установлена пошлина, которое взымалось за перемещение товара между отдельными провинциями и границ Италии (ср. транзит и транзитные налоги в современных условиях _ Н.Ч.).

Против злоупотреблениями прав налогоплательщиков своими правами ещё в 59 году до н.э. Кесарь принял закон, который предусматривал жестокую кару для вымогателей. В то же время Кесарь улучшил налоговую политику – во многих провинциях он отнял право сбора прямых налогов у публиканов и его передал местным представителям общин, под присмотром агентов Кесаря. Система аренды осталась только для косвенных налогов, также многие общины освобождались от налогов. Мероприятия проведенные, императором Октавианом, предназначались для упорядочения финансовой деятельности (63 год до н.э. - 14 год н.э.). В каждой провинции он создал финансовые учреждения, которые контролировали налоговую политику. Заранее был оценён налоговый потенциал провинции, чтобы могли справедливо распределить налоги по провинциям. Для этого измеряли отдельные угодья общин. Для каждого города составили кадастры, которые содержали данные о землевладельцах. Потом происходили опись имущественного положения граждан. Опись руководили чиновники

назначенные императором. Каждый житель должен был в установленный день предъявить свою декларацию правительству общин. Эти финансовые документы оккумулировались и хранились в финансовых организациях. Они представляли базовые данные для описи последующего имущественного положения (ценза). В Римской империи провинциальный ценз содержал следующую информацию.

а) Определение отдельных общин их угодиями и двумя ближайшими соседями;

б) Площадь пахотных угодий, на которых возможен посев в течение ближайших 10 лет;

в) Количество лозы на участке земли;

г) Доля оливковых плантаций на площади угодий;

д) Площадь угодий, с которых можно получить деловую древесину;

е) Площадь скашиваемых в течение ближайших 10 лет лугов;

ё) Площадь земель, предназначенных под пастбища (приблизительный показатель);

ж) Пол и возраст каждого члена семьи.

Владелец земель должен был все оценить сам, но чиновник, который контролировал ценз, имел право уменьшить налог, если по объективным причинам снижалась продуктивность хозяйства.

Основным источником дохода с провинций Рима являлся налог на землю. В среднем его процентная ставка составляло десятую часть дохода с земельного участка. Существовали и особые формы налогообложения, напр. налоги с количества фруктовых деревьев, в которые включали и лозу. Налог устанавливался и на другую собственность: недвижимость, ценности и т.н. "живой инвентарь", что вместе рогатым скотом подразумевало и рабов.

В Римской империи вместе с прямыми налогами существовали косвенные налоги. Т.о., с разграничением налогов встречаемся ещё в

античную эпоху. Критерием такого деления является установление налога на потребителя.

Из существующих в Риме косвенных налогов можно отметить налог на оборот (ставка 1 процент), налог на оборот от торговли рабами (4 процента) налог с освобождения рабов (5 процентов).

В 6 году н.э. император Августус установил налог на наследство (ставка 5 процентов). Этот налог взимался только с жителей Рима. В древнем Риме некоторые налоги носили целевой характер. Например, налоги на имущество были целевыми и полученные средства применялись на содержание солдат_профессионалов в пенсионном возрасте.

Кроме вышеуказанных налогов, в древней Римской империи с граждан взимали следующие налоги, сборы и пошлины .

1. Налоги на военное оружие, владение рабами, огород, вино, землю и т.д.
2. Сборы на скот, проституток, оплату полицейских, аренду квартир, содержание бедных и т.п.
3. Пошлины для дорог, на вино,ввоз и вывоз, пропуск в ворота и др. [9].

В древнейшую эпоху проход через таможенную и оплата таможенного налога так крепко были связаны с "запрещенными правилами игры", что таможенников очень часто упоминали рядом с грешниками "В доме пришло много таможенников и грешников и сели возле Иисуса и его учеников (Матвей 9,10).

Считая налоги основным источников доходов, Тибериус цинический подчеркивал, что хороший пастух должен стричь овец прежде чем зарежет их.

Сбор налогов с граждан осуществляли не финансовые органы, а общины. Государство контролировал с налоговые доходы и соблюдения сроков выплат. Уже в Римской империи налоги осуществляли не только фискальную, но и функцию стимулирования развития хозяйства. Налоги

выплачивались деньгами, поэтому населению приходилось продавать излишнюю продукцию, что способствовало углублению товарно-денежных отношений, разделению труда, миграции населения и расширению городов. [54].

Много хозяйственных традиции древнего Рима перешло в следующие века. Особенно это можно сказать о Византийской империи. Раньше в византийскую эпоху (до 7-го века) действовал 21 вид прямого налога, в том числе налоги на землю, оснащение армии, покупку лошадей и т.д. Также после выплаты специального налога можно было освободиться от военной пошлины. На продажу скота пошлина составляла 10-12,5%-ов.

Особенно надо отметить "налог на воздух". Фактически, это был штраф за невыполнение установленных норм во время строительства. Особые налоги платили чиновники и военные, которые получали служебное повышение.

Несмотря на то, что с помощью налогов возрастали доходы, многообразие налогов не принесло процветания Византийской империи. Напротив, чрезмерная тяжесть налогов оказала негативное влияние на мощь империи, а ослабление налоговой базы и финансовый кризис вызвал и её упадок.

Формирование доходной части бюджета становится все более актуальным во время феодализма, когда процесс сбора налогов принимает сравнительно упорядоченный характер. Напр, в Англосаксонских королевствах появляются пункты, где представители королевского правительства принимали от населения натуральный продукт. В Норвегии таким налогом было содержание короля во время путешествия (X век).

Аналогичные системы действовали в Швеции, Киевской Руси и в королевстве франков. В некоторых странах Европы, в том числе в Византии, в ранний период средневековья более или менее была сохранена римская налоговая система (напр. действовали налоги на землю, скот и другие). В эту

эпоху существовала кадастровая система, где регистрировались отдельные земельные участки, их площадь, численность скота и др. Налоговое бремя фактически равнялось потере свободы. Например, в королевстве франков свободный человек не числился в налоговом кадастре.

Во многих странах финансовая система стала формироваться сравнительно поздно. Напр, в России эти процессы берут начало лишь с IX века. Здесь также основным источником пополнения казны считалась дань, сбор которой производился как в натуральной, так и в денежной форме. [117].

Во время царствования Петра I-го, а также XVIII-XIX веках были проведены существенные реформы. Расходы должны были обязательно соответствовать доходам. Прибавление нового расхода считалось нецелесообразным, если не было найдено соответствующего ему дохода (источник финансирования). В начале XIX века встречаем интересную для этой эпохи модель распределения государственных расходов:

- 1) Расходы на отдельные ведомства;
- 2) Расходы по качеству нужды (обязательные, полезные, убыточные, лишние и бесполезные).
- 3) Расходы по пространству и прослойкам— общегосударственные, губернские, краевые, общинные. Сборы устанавливало только государство, потому что оно должно было знать что собиралось с народа, чтобы потом установить расходы;
- 4) Расходы по предметному назначению – обыкновенные и особенные расходы. В резерве последнего должны быть не деньги, а пути (резервы) их добычи;
- 5) Расходы по стабильности – стабильные и изменчивые.

Итак, мы рассмотрели бюджетные отношения и некоторые вопросы фискального потенциала в древнюю эпоху и заметили, что в определение фискального потенциала, несмотря на общее, в каждой стране встречаем

особенности, которые связаны с созданием государства, размерами станы и традициями.

Из исторических источников выявляется, что в XI-VII веках до.н.э. на Кавказе, а именно в долинах Грузии торговля была хорошо развита. Это можно сказать как на внутренней, так и о внешней торговле. Очень интересную информацию дают Страбон и Ксенофонт. Страбон о тогдашней Грузии отмечает: «Это богатая страна, которая может иметь очень плотное население и, правда, Иберия прекрасно населена городами и посёлками. Здесь встречаются и черепичные кровли и дома, рынки и общественные здания, построенные по правилам архитектурной культуры».

Рассматривая античную эпоху и восток мы подчеркнули, что самой распространённой формой налога был и дань, которую платили завоёванные страны. В основном дань платили натурой (позже, в VII веке грузины арабам платили джизия, личный налог один динар, или драхман на семью). Деньги были представлены в виде колец, которые называли кавкаской сикилой. [115].

В VI-V веках до н. э. во время разрушения первобытного строя и создания государства, можно предположить возникновение города как торгового центра на территории нашей страны. С этой точки зрения у города, как суверенного субъекта были собственные доходы.

Особенно интересны в грузинской истории I-VIII века д.н.э. В этот период собственности на землю не существовало и вся недвижимость принадлежала стране, а заведующим имуществом являлся глава фамилии (мамасахлиси). Царство имело рабов, которые жили во владениях царя и налоги платили урожаем. Впервые Тбилиси был упомянут в связи с данью, который должен был взять с Картли царя Персии Питиахш.

Во времена феодализма встречаем с различной классификацией налогов, невозможно разделить налоги по категориям крестьян. Для

крестьян единых налогов не существовало. В этот период разнообразие налогов обуславливали следующие факторы:

1. неразвитость денежных отношений;
2. доминирование налогообложения натуральной формой;
3. непрочные контакты между экономическими субъектами;
4. слабость государственного аппарата, в том числе и слабый контроль за мобилизацией доходов государства.

Эти факторы в основном определяли разнородность налогов, формы платежа в разных местах.

Все обязательные предметы феода записывал на крестьянина, для чего существовала правовая база. «Всё принадлежащее рабу принадлежит господину»_ читаем в правовой книге Вахтанга (ст. 256)

Для населения было очень тяжело ежегодно платить дань арабам. Их требования были очень тяжёлыми:

- 1) грузины в пользу арабов должны были платить джизият;
- 2) грузины не должны были объединять крестьянские общины для уменьшения налога, а арабам разрешалось разделение крестьянских общин для прибавления налогов;
- 3) грузины должны были помогать арабским войскам и в целом мусульманам.

Позже (XIII-XIV в), аналогичное бремя носил особый налог – тамга, установленный монголами во время их господства. Этот налог подразумевал за каждый проданный товар _ 3 %, в том числе и на товар купленный для царского дома.

Надо подчеркнуть, что в IX веке существовал особый налог_ «часть бедных», который установил Баграт Куропалат. Он подразумевал помощь бедным (нищим). Итак, в этот период государство уже имела определённую социальную программу, устанавливала целевой налог и определённые средства тратило на социально незащищённые слои населения.

Подобная государственная политика проводилась и в эпоху царицы Тамар. Царское правительство уделяло особое внимание построению убежищ для бедных, или «домов для бедных».

Содержание таких «домов», что составляло по некоторым данным 5-10% от государственных доходов, обеспечивалось за счёт государства.

В дарственной Грамоте царицы Тамар Гелатскому монастырю (1189 г.) мы встречаем «Сачурчлис мцигнобари». По И. Джавахишвили существовал также особый мцигнобари «мтавари самцигнобро».

Менеджмент государственных доходов и расходов, хозяйственно-финансовой деятельности производит «мечурчлетухуцеси». И. Джавахишвили отмечает: «Мечурчлетухуцеси, как министр финансов, очевидно должен был иметь большое значение» и там же отмечает, что «мечурчлетухуцеси» был по счёту четвёртым визирем.

Как выясняется из исторических источников, по значимости «мечурчлетухуцеси» был равен всем остальным визирям, кроме первейшего визиря «мцигнобартухуцеси» (ср. финансовый министр как первый портфель в кабинете министров - Н.Ч.).

Название указывает, что «мечурчлетухуцеси» поручалось распоряжаться и управлять сокровищницей государства. Позднее (XII век) «сачурчле» называлась государственная казна. Отделения казны, в которых хранилось государственное имущество, называлась сокровищницей.

Главным источником доходов были «доходы сачурчле», что подтверждает и историк Давида Агмашенебели. Вместе с тем, кроме денег, в сачурчле должны были храниться разнообразные сокровища. Ив. Джавахишвили разграничивает друг от друга сачурчле и кассу. В сачурчле были сокровища, предназначенные для пользования. Отсюда же царь брал деньги на ежедневные расходы. «Касса же является неприкосновенной, «связанной», касса не подчинялась мечурчлетухуцеси».

В государственном сачурчле Грузии служили следующие чиновники:

а) «сачурчле нацвали» (заместитель), во время царицы Тамар «нацвали мечурчлетухуцеси»;

б) «мушриби» (наблюдатель, надсмотрщик), в его распоряжении была часть государственных доходов, которая формировалась из торгового налога и пошлины;

в) «сачурчлис мукипи»

г) «мечурчлени», которые делились на «городских» и «палатных».

Как выясняется из исторических источников, годовые счета сачурчле (казны) проверялись. Очевидно, что главным заведующим государственной казной был мечурчлетухуцеси, но верховное наблюдение за казной возлагалось на мцигнобартухуцеси, или же он мог в любом случае перепроверять счёты доходов и расходов страны. [79].

Мечурчлетухуцеси, как, по современным понятиям, финансовому министру, подчинялись функционально старые города, амира и «мечурчлени калакисани» всех городов (ср. финансовые управления Н.Ч.), купцы и обмен, торговые платежи и пошлины, а также всякие царские «торговые» и доходы и расходы сачурчле. [33].

При формировании государственных доходов в каждом конкретном регионе учитывали такие факторы, как традиционность отраслей хозяйства, природно-климатические условия и др. Напр. в горных местах, где вино фактически не производилось, крестьян не заставляли платить специальный налог – кулухи.

Это же подтверждает мысль, проведённая в одной из грамот царицы Дареджан: «Так как нет пахотной земли, хлеба не взимается, налог за вино взимается по урожаям»

Налоги были настолько многочисленными и многообразными, что даже феодал не знал их точного количества, характера и связанных с ними вопросов (объекты ренты, процентные ставки, скидки). Хаос в указанной сфере в определённой степени урегулировал Вахтанг VI в «Дастурламали».

Этот документ запрещает самовольное учреждение налогов феодалами. В нём дан перечень налогов, формирующих доходы государства, хотя не существует перечня налогов какого-либо отдельного феодального владения.

ТАБЛИЦА 1.1.

Основные налоги в феодальной Грузии

№	Виды налогов	Основные характеристики
1	Государственный	Исполнение воинской обязанности лично или нанятым лицом. Исполнитель должен был иметь продукты и собственное оружие.
2	Охотничий	Обязанности, связанные с охотой, пригон зверей, ночное дежурство.
3	Саури	Денежный налог _ 14 шаури (70 копеек), в пользу месаури _ 1 шаури
4	Кодиспури	Государственный налог пшеницей или ячменем. В год на семью 4 коди (10 литров=1 коди) хлеба.
5	Сабалахе (Пастбище)	Налог овцами: 1 овца на 100 овец. Субъект пошлины - владелец скота
6	Пиристави	Пошлина на мелкокопытный скот _ 1 единица на 100 единиц, как и сабалахе
7	Перепись населения	Взималась с плательщиков во время переписи
8	Кулухи	Винный налог на землю, где был разведен виноградник.
9	Продукты	Платежи пшеницей, с семьи- 2 коди хлеба и 1 коди ячменя.
10	Махта	Взималась хлебом и деньгами: на каждую семью 3 коди хлебных продуктов. Деньгами платили купцы и ремесленники.
11	Мали	Первоначально на семью, позже _ налог на количество душ. На главу семьи полный мали _ абазы (20 копеек), на новообращенных - его половина.

Правовая книга Вахтанга VI отдельно выделяет государственные («княжеские») налоги (ст. 162). Таковыми являются: кодиспури, пастбище,

охота и др. В ней указана гала (налог продуктами) как основной феодальный налог.

Среди разнообразных налогов можно выделить т.н. «налоги самохелео» (для чиновников), которыми непосредственно облагались в пользу моурави, наместников, мамасахлиси и других. Что касается чиновников центральных органов в правлении (сахлтухуцеси, мдивани, мурдари и др.), они не брали налогов с крестьян. Они получали определённую долю в виде сарго из других источников государственных доходов. [123].

ТАБЛИЦА 1.2. Таможенный налог на некоторые виды товаров в Грузии феодальной эпохи

	Вид и количество ввезённого или вывезенного товара	Сумма пошлины (коп.)		
		По положению 1639 г.	По Дастурламали	По положению 1736 г.
1	Рис	0,5	-	1
2	Железо, гвозди и подковы	1	-	-
3	Фрукты (обоз)	-	-	1
4	На 100 продаваемых овец	10	10	-
5	Сыр	0,5	0,5	1
6	Соль	0,5	0,5	1
7	Хлопок	2	2	-
8	Табак	2,5	0,5	-
9	Шёлк	5	5	5
10	Парча	2,5	0,5	2,5
11	Рыба (осетрина)	2	2	2

Другую группу налогов составляли феодальные налоги (см. таблицу 1.1.). Они были основными налогами крестьян (гала, кулужи и др.). Некоторые налоги по своей природе были форс-мажорными, поскольку для них не были ограничены сроки уплаты и их крестьяне платили в исключительных случаях (во время свадьбы феодала, в случае развода и т.д.)

Позднее, в XVIII веке царь Ираклий II уделял большое внимание заботе о внутреннем возрождении страны. Царь хорошо понимал, что без развития ремесленного мануфактурного производства и торговли невозможно

развитие страны. Признавая внутренний потенциал страны недостаточным для этого, Ираклий II подтверждал необходимость привлечения зарубежных инвесторов в лице т.н. «капиталистических зачинщиков». Уже при Ираклии в Грузии разрабатываются соответствующие меры, капиталистические теории о развитии торговли.

С точки зрения бюджетных отношений интересен проект XVIII века развития и государственного устройства страны Иоана Багратиона. Согласно этому проекту, торговля была признана настолько важнейшей отраслью, что из бюджета должны были быть выделены соответствующие суммы для привлечения торговцев (купцов).

Вместе с тем соответствующие средства должны были быть потрачены на благоустройство города и его укрепление-обновление. [118].

В феодальной Грузии полагающиеся государству доходы взимались специальными ремесленниками, «сборщиками тетри».

Караванные пути, идущие из Ирана и других стран, сходились в Тбилиси. Из книги «Пошлинной договорённости г. Тбилиси» в XVIII веке виден основной импортируемый товар (разного вида парча, сукно, шёлк, хлопок, шерсть и т.д.).

В городах Грузии позднефеодальной эпохи существовали таможи. Им поручалась не только уплата таможенных налогов, но и проверка ввозимого и вывозимого товара. (см. таблицу 1.2).

Всякий товар, который не был разрешён, должен был быть изъят путём конфискации. Таможенник, пропустивший запрещённый товар, платил солидный штраф в семь раз превышающий стоимость товара. Стоимость, с которой должна была взиматься пошлина, оценивалась двумя секретарями, моурави, наместником и двумя представителями купечества, причём таким образом, таможенные налоги несли на себе фискальную функцию и рассматривались как один из источников пополнения бюджета.

По сведениям некоторых историков в городах существовали такие доходы, которые для расходной части бюджета имели целевое назначение. Например, таким был масрапи – целевой местный налог, доход от которого должны были быть использованы для ремонта городских мостов и дорог, освещения города, для зарплаты главы мазры (в количестве не более 120 руб.) и др.

После упразднения в Грузии царствования доходы, полученные от ренты-налогов вместе с другими государственными доходами были переданы государственной казначейской экспедиции верховного правительства Грузии. Нововведённое правительство России пытается собрать налоги в пользу своих интересов и в форме денег.

С 40-х годов XIX века произошли существенные изменения, когда была проведена финансовая реформа, которая подразумевала господство в государственных налогах денежной ренты.

С вмешательством главного управляющего Головина было разработано положение «Общественного управления Тбилиси». В 1840 г. была проведена реформа, благодаря которой верхние слои населения Тбилиси получили право создать городское Совецание в составе главы города и шести т.н. депутатов. Вместе с этим избирались Уполномоченные (на каждого в количестве 10 человек), которые принимали участие в разработке налоговых планов.

В некоторых исследованиях встречаются интересные данные о бюджете этого периода, в частности о его расходной части. Из бюджета Тбилиси 1851 г. общей суммой 106 095 рублей, на армию и полицию было потрачено 96 тыс. рублей, или 90,5% бюджета, а на непосредственные нужды города всего 10 тыс. рублей, т.е. 9,4% бюджета. Почти в таком же соотношении был растрочен бюджет Тбилиси 1861 г., общей суммой 292 тыс. рублей. В 70 г. XIX века бюджет превысил 300 тыс. рублей и согласно закону более 80% его тратилось на армию и полицию.

Т. о., доходы бюджета этого периода отличаются тенденцией роста, хотя часть расходов подтверждает, что это был милитаристический и т.н. бюджет «железного порядка», когда минимальные суммы тратились на нужды инфраструктур и разные социальные нужды.

В 1888 году состоялись выборы Батумского самоуправления и была избрана сакребуло (дума). Она начала свою деятельность установлением и сбором налогов. Несмотря на то, что на протяжении определенного периода в Батуми количество местных налогов достигало 27, каждый из них был осмыслен, нормирован и направлен на благоустройство города .

ТАБЛИЦА 1.3. Основные показатели бюджета г. Кутаиси 1905-1912г.

Год	(тыс. руб.)		
	Плановые доходы	Расходы	Остаток неплатежей
1905	271.8	218.4	245.2
1910	356.3	356.3	260.9
1911	309.9	309.9	280.9
1912	326.9	471.0	327.0

Бюджетные отношения на грани XIX-XX веков и 10 – ых годов рошлого века рассмотрим на примере г. Кутаиси. В этой связи с опорой на архивные материалы встречаемся с интересными данными в работах Г. Мчедлидзе, Р. Намчеишвили, Г. Гавтадзе и др. К этому периоду городской бюджет имел следующие расходы: содержание государственных учреждений, обеспечение квартирами войсковых формирований, городские расчёты и т.д.

Указанные данные убеждают, что почти регулярно бюджет не выполнялся.(см. таблицу 1.3.). Позднее, вместе с развитием капиталистического хозяйства необходимо было производить расходы на

электроосвещение, разные коммунальные услуги, что тогдашнее управление города не могло делать ввиду недостатка финансовых средств. [34].

ТАБЛИЦА 1.4.

Доходная часть бюджета г. Кутаиси в 1913 году, в рублях

№	Виды доходов	Сумма	Доля в сумме, %
1	Налоги от имущества	151793	31.0
2	Доходы от торговли и промысла	32074	6.6
3	Пошлины	60000	12.2
4	Доходы от городского имущества	69082	14.0
5	Доходы от городских зданий	138624	28.2
6	Помощь городу и оборот от расходов	33576	6.8
7	Другие доходы	6200	1.2
	Всего	491349	100.0

В том же году зарплата для государственных учреждений составляла 6,5% от расхода, содержание управления города – 11%, расходы на квартиры военных – 10,4%, городская полиция – 5,4%, благоустройство – 11,3%, содержание построек (предприятий) – 13,3%, народное образование - 7%, общественная опека – 0,3%, уплата долгов – 8,7%, медицинская, санитарная и ветеринарная часть – 15,4%.

Значительными были доходы с объектов питания, алкогольных напитков и бытового обслуживания населения. [87].

1. 167 винных погреба – налог 6680 руб. (2% бюджетных доходов)
2. 15 ночлежных домов – 1200 рублей
3. 15 ресторанов – 845 рублей

4. 8 гостиницы – 1040 рублей
5. 7 дуканов (маленький ресторан, столовая) – 410 рублей
6. 3 буфета – 180 рублей

В Грузии среди разнообразных местных бюджетов был ряд специфических. Например, источником доходов г. Батуми в 1914 году были: сборы на экипажи частных лиц, лошадей и собак, на велосипеды, на доходы, полученные от продажи песка и гравия, проценты от вложенных в ценные бумаги средств и др.

В годы существования Советского Союза расходная часть местных бюджетов Грузии включала расходы: предприятий и организаций местной промышленности, подчинённых местным советам; коммунальных хозяйств, мероприятий по благоустройству города, торговли, строительства, ремонту общеобразовательных школ, детских домов, детсадов, библиотек, техникумов, больниц, поликлиник и др.

В период централизованной экономики местный бюджет отчислялись доходы местных хозяйств, местные налоги и мосакребели, другие доходы.

Если территориальным административным единицам недоставало источников доходов для покрытия расходов, тогда общесоюзное государство производило соответствующее начисление из налогов и доходов. Закреплённые за местным бюджетом доходы распределялись между отдельными видами бюджета краёв, областей, районов, городов.

До 1991 года бюджетная система Советского Союза объединяла единый бюджет союза, бюджет соцстрахования и бюджет пятнадцати союзных республик. Последний со своей стороны включал бюджеты автономных республик и до 53000 местных бюджетов (края, области, города, района, советы сёл и даба). Организация системы бюджета опиралась на три основных принципа: демократического централизма, национальной политики и единства. Такая система действовала в Союзе Советских

Социалистических Республик с 1924 года, что правоведчески закрепила принятая конституция.

ТАБЛИЦА 1.5.

Государственный бюджет Грузии на 1990 год.

(млн. руб.)

№	Доходы	Сумма	№	Расходы	Сумма
1	Налог с оборота	1809.6	1	Народное хозяйство	2103.5
2	Налог на прибыль	657.4	2	Образование	974.6
3	Подходный налог от организаций	119.1	3	Здравоохранение	475.9
4	Государственные налоги от населения	431.8	4	Соцобеспечение	624.3
5	Доходы от внешне экономической деятельности	27.2	5	Наука	109.2
6	Государственная пошлина	99.8	6	Правоохранительные органы	6.1
7	Сборы и неналоговые поступления	105.5	7	Органы государственной власти	69.8
8	Средства от государственного соцстрахования	529	8	Средства, перечисленные в союзный бюджет	179.4
9	Средства полученные от союзного бюджета	930.7	9	Другие расходы	221.7
10	Другие доходы	268.7	10	Сальдо между доходами	192.5

Источник: Госдепартамент статистики Грузии, Тб.1999

К 1924-25 годам доля бюджета союзных республик в едином государственном бюджете составила 41,9%, а доля местных бюджетов в бюджете союзных республик 79,2%. До конца 80-ых годов в бюджете союзных республик было собрано 44-49% бюджетных ресурсов страны, из которых 2/3 оставалось в республиканском бюджете, а 1/3 в местном.

С 1990 года начали действовать единые нормативы отчислений из союзных налогов и доходов для бюджетов союзных республик. (см. таблицу 1.5). В том числе из доходов рабочих и служащих, а также прибылей предприятий союзного значения дифференцированный норматив был

определён на налог обращения. Со следующего года налог обращения и платежи от населения полностью были переданы бюджетам республик (именно из двух этих источников было заполнено 25% бюджета 1990 года).

1.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

В реальности Грузии, использованный центральной властью и управлением регионов в настоящее время арсенал осуществляемых методов региональной политики очень мал. Эти методы региональной политики в основном состоят из преград контролирующего типа, существовавших во время предыдущей власти и полученных в наследство - оказание безвозмездной финансовой помощи находящимся в собственности государства и находящимся в тяжёлом финансовом положении предприятиям. Кроме этого, путём поддержки со стороны государства в виде целевых стимулов, налоговыми скидками и другими средствами не удаётся формирование сектора частного предпринимательства, что снижает эффективность этого сектора и вызывает рост региональных различий.

Если мы хотим коротко, сформулировать определение региональной экономики, в следует указать, что региональная экономика представляет собой в национальной экономической системе правило организации хозяйственной жизни территориально-экономического комплекса; с другой стороны, региональная экономика является той отраслью науки, которая изучает территориально-экономический аспект экономических отношений [62].

В условиях создания и развития рыночной экономики для научной документирования радикальных экономических реформ особое значение приобретает именно региональная экономика - научное знание о расположении производственных сил и существенных основах региональной экономики.

Региональная экономика выполняет особенно значительную роль в научном понимании и обеспечении экономических перемен, а также в создании единого экономического пространства при рационализации

межрегиональных связей и научном удовлетворении формирования региональных рынков.

Как отрасль знания региональная экономика представляет собой важную составную часть регионоведения - часть той комплексной, интегральной социально-экономической науки, которая изучает закономерности процесса формирования и функционирования региональной социально-экономической системы с учётом исторических, политико-правовых, природно-ресурсных особенностей, места и роли в общегосударственном и международном распределении труда.

Поэтому региональная экономика как наука так же опирается на такие научные и учебные дисциплины, как управленческая и юридическая науки, экономическая история, экономическая и социальная география, демонография, социология, статистика, этнография, экология и др.

Известно, что любое научное направление, как правило, развивается в тесной связи с практическими потребностями и требованиями общества. Теория региональной науки, методы расположения и территориального развития тесно переплетаются с практическими задачами регионального планирования и прогнозирования, управления, формирования регионального хозяйственного рынка и функционирования социальной среды.

Зарождение региональной экономической политики относят ко II половине XVIII века. Тогда учёные ограничивались характеристикой особенностей экономического пространства, что в основном было связано с уровнем расходов, а необходимость максимализации впоследствии обусловила развитие теории оптимального расположения производства.

В XIX-XX веках более активно развивалось «физическое», распределённое направление региональной науки. К концу XX века решающее значение приобрели региональные концепции развития, которые обеспечивали разработку механизмов решения проблем регионального развития, создание эффективных производственных комплексов и др.

Содержание региональной экономики способствует разработке рациональной, научно обоснованной региональной политики и стратегии.

Грузинские учёные справедливо отмечают, что современная региональная экономика представляет одно из направлений экономической науки. Предмет региональной экономики составляет изучение расположения производственных сил страны, основных тенденций социально-экономического развития, расположения экономических отраслей, значительных природно-экономических, демографических и экологических особенностей регионов, а также изучение межрегиональных, внутрорегиональных и межгосударственных связей. Иными словами, значительным предметом исследования и изучения региональной экономики являются пространственные аспекты общественного воспроизводства [7].

Региональная экономика с учётом общей стратегии социально-экономического развития и экологических требований анализирует, прогнозирует и документирует направления расположения производственных сил.

Региональная экономика также призвана изучить природно-ресурсный потенциал страны и её регионов, место страны в мировой хозяйственной системе, население, трудовые ресурсы и современные демографические проблемы, проанализировать стартовое положение экономики страны и её регионов в процессе перехода на рыночные отношения.

Предмет региональной политики также включает изучение процесса формирования региональных финансово-кредитных отношений и региональных рынков. Региональная экономика практически представляет единственную научную дисциплину в системе экономических знаний, которая изучает конкретные территории.

Региональная экономика непосредственно связана с территориальным развитием, под которым по современной терминологии подразумевается «такой режим функционирования региональной системы, который

ориентирован на позитивную динамику параметров уровня жизни населения и его качество и который обеспечен твёрдым сбалансированным воспроизводством социального, ресурсного и экологического потенциала».

[71]

В последние годы в пространстве бывшего Советского Союза и в том числе в Грузии в условиях перехода на рыночные отношения весомо возросло значение региональной экономики. Практически, любая проблема, которая всплывает обычно в процессе такой перестройки, всегда тесно связывается с тем или иным воздействием региональных факторов и условий.

Несмотря на всё, как отмечают учёные, всё же существует и чувствуется недооценка региональной науки, вместе с тем в самой региональной науке, как отмечают «возникли определённые кризисные явления и отрицательные стороны». Не лишены интереса высказывания некоторых зарубежных учёных. Например, З. Ричардсон (1969 г.) отмечал, что региональная наука «находится в эмбриональном состоянии, её теоретические рамки пока ещё полностью не выяснены», а В. Томпсон признал (1966 г.), что «теория расположения и региональная экономика являются лишь падчерицами в семье экономических наук». Вероятно, что в таких оценках определённую негативную роль сыграли так называемые «антирегионалисты», или те учёные, которые считали, что не существует никакой территориальной проблемы расположения. [112]

По утверждению русских учёных-регионоведов сам термин «региональная наука» ввёл американский учёный Уолтер Изард, который полагал, что региональная наука более широкое понятие, чем региональная экономика. По его мнению, более реальна аналогия между региональной наукой и прикладной географией .

У региональной экономики как составной части региональной науки достаточно далёкая история как в зарубежных странах, так и в нашей стране.

Следует отметить, что региональная экономика получила настоящее и полноценное признание в годы, последующие после второй мировой войны (с 50 - ых годов XX века). С указанного периода региональная наука начала особенно активно развиваться в федеративных государствах, в тех странах, которые включали территории значительной величины.

Касаясь региональной экономики, считаем целесообразным прежде всего выяснить понятие самого термина «регион», его содержание. В научной литературе, нашей и зарубежной, определению предмета региональной науки недостаёт особенно отчётливого определения. Именно это обуславливает то обстоятельство, что ныне практически встречаемся с несколькими десятками вариантов в понимании содержания региона и района.

Известный учёный региональной экономики, академик Н. Н. Некрасов рассматривает регион с социально-экономической позиции и не принимает во внимание такой категории, как самоуправление или административно-территориальное деление. Он отмечает, что «за содержание региона следует принять крупную территорию страны с более-менее однообразными природными условиями, при этом с характерным направлением развития производственных сил, которое опирается на подборе комплекса природных ресурсов соответствие оформленной и перспективной инфраструктуре». [92]

В отличие от указанного, в определениях В. С. Бильчака и В. П. Захарова подчёркнуто значение управленческого фактора регионального развития. «Регион - социально-экономическое пространственное целое, которое характеризуется структурой производства всех форм собственности, концентрацией населения и рабочих мест; характеризуется душевной жизнью человека с расчётом на единицу пространства и времени, у региона есть местные органы управления своей территории (округ, край, республика)». [14]

Л. Н. Коган регион называет «группой округов, краёв, республик, которые составляют территориальное и народнохозяйственное единство (Северо-запад, Западная Сибирь и т.д.). По более широкому и распространённому мнению в социологии регионом называют любую с хозяйственно-экономической и административной точки зрения независимую территорию, начиная с сельского района и заканчивая крупным народно-хозяйственным территориальным комплексом». [64]

Некоторые учёные считают, и мы разделяем их мнение, что у такого широкого определения понятия регион, нет ярко выраженного научного подтверждения, оно носит излишне бытовой характер и фактически игнорирует методологические основы.

В. А. Домятовский считает, что «по современным понятиям регион является сложным территориально-экономическим комплексом, который имеет ограниченные внутренние ресурсы, свою структуру производства и определённые требования в союзе с внешней средой». [37]

Русские учёные А. С. Маршалов и А. С. Новосёлов указывают, что «регион не только подсистема социально-экономического комплекса страны, но и его сравнительно независимая часть с завершённым циклом воспроизводства, особыми формами выявления стадий воспроизведения и специфическими особенностями течения экономических процессов». [76]

Одна группа учёных регионы делит по функциональной роли и социально-экономическому содержанию на административно-хозяйственные и производственно-экономические (М. Сергеев, И. Пихова, А. Деменев). [116]

К административно-хозяйственным причисляют районы, которые имеют собственные государственные органы управления и сравнительно развитое народное хозяйство. Что касается производственно-экономических регионов, указанные авторы считают, что «экономический район (регион) - это не просто территория. Это прежде всего экономическая категория, один из

видов территориальной формы организации производственных сил и объект долгосрочного территориального планирования и прогнозирования, объект разработки генеральных схем расположения и развития производственных сил страны. Это большая территория с более-менее однородными природными ресурсами, которую характеризует направление развития производственных сил, основанное на соответствии и соединении с комплексом природных ресурсов сформированного хозяйства, с производственными и социальными инфраструктурами, высоким уровнем внутрорегиональных производственно-экономических связей».

С разнообразными и противоречивыми друг другу определениями понятия «регион», к сожалению, встречаемся и в некоторой учебной литературе. В частности, И. В. Арженовский определяет термин «регион», как «территориальную часть страны, выделенную в процессе общественного (территориального) разделения труда, которая характеризуется специализацией на производство того или иного товара и обслуживания; единством и специфичностью, характером процессов воспроизводства по отношению к другим территориям; единством и комплексностью хозяйства, существованием органов управления, которые обеспечивают решение стоящих перед регионом задач» [3].

Во вспомогательном пособии - «Региональная экономика» авторы рассматривают основные принципы деления России на районы в современных условиях, различают три его основных звена: крупные экономические районы, районы среднего звена - республики, края, округа и основные (корневые) районы, городские и сельские районы. Вместе с этим они рассматривают район как специализированную часть единого народнохозяйственного комплекса с определённым составом вспомогательных и обслуживающих производств. Специализацию района, по их мнению, должны определять такие отрасли, в которых расходы на

поставку тому или иному потребителю труда средств производства и продукции будут минимальными. [111]

Объективными основами региональной политики являются региональные особенности и различия. Поэтому в Грузии региональная экономическая политика определяет те основные особенности, которые характеризуют наши регионы.

Известно, что Грузия является страной региональных особенностей, своеобразным калейдоскопом территориальных различий. В мире найдётся мало аналогов Грузии по региональной пестроте и сложностям. Среди них следует отметить:

1. Отчётливые различия между регионами (районы, края, города) по природно-климатическим условиям (рельеф, климат, осадки, температура, солнечные дни, высота над уровнем моря, почвы);

2. Различия со стороны обеспечения природно-ресурсного потенциала регионов, со стороны потенциала (ископаемое и неископаемое сырьё, энергетический потенциал, сельскохозяйственные земли, вода, леса, рекреация, флора и фауна);

3. Большие различия между достигнутыми уровнями экономического и социального развития регионов и по структурам; ныне регионы Грузии по уровням развития можно разделить на слаборазвитые или депрессивно развитые и высокоразвитые регионы;

4. Различия в производственной и социальной специализации регионов: с этой точки зрения регионы Грузии можно сгруппировать по сельскохозяйственным, промышленным, аграрно-индустриальным, приморским, горным и курортно-туристическим специализациям;

5. Различия между регионами по демографическим процессам, производственному опыту населения и трудовым навыкам, а также историческому сознанию, бытовым традициям, обычаям, уровню культуры;

6. Среди региональных различий особое внимание заслуживает излишняя пестрота национального состава населения и непосредственная близость к пограничным регионам Грузии таких государств, где большая часть населения принадлежит к основным национальностям, живущим в пограничных государствах. [86]

Значительного внимания требует та особенность, что территориально-административное устройство Грузии, районное и краевое деление, формирование городов в основном основывается именно на региональных отличиях.

С точки зрения прошлых и нынешних особенностей Грузии заслуживает внимания тот факт, что исторически в Грузии различия между отдельными регионами всегда оказывают существенное влияние целиком на политику страны, на экономическую и социальную жизнь. Грузия всегда управлялась по регионам. Экономическая и социальная политика правительства, механизмы регулирования хозяйства, жизни, механизмы государственного и негосударственного регулирования так или иначе в определённой мере всегда отражали конкретные условия региона, его интересы и проблемы. Разнообразие региональных особенностей, различия социально-экономических проблем в регионе указывает на то, что в Грузии обязательно должна быть разработана и осуществлена такая региональная политика, которая будет основываться на дифференциальных подходах по отношению к регионам с учётом их особенностей и конкретных задач. Реальная ситуация подтверждает, что в условиях Грузии нецелесообразно и невозможно проводить во всех регионах шаблонную экономико-финансовую политику и мероприятия.

Таким образом, нужна дифференцированная экономическая, финансовая и социальная региональная политика. Соответствующий механизм дифференцированных подходов должен стать основным содержанием и основой управления регионами и государственного регулирования их

хозяйства в Грузии переходного периода.

Регионы Грузии по уровням развития, специализации хозяйства и структуре, по роли и месту в стране каждого из них значительно отличаются друг от друга. Имеются хорошо развитые, неразвитые и слаборазвитые, или как говорят американские регионалисты, депрессивные регионы.

В идеальном случае каждый регион должен суметь и иметь возможность, дать своему населению, целиком стране тот максимум, который он объективно сумеет. Страна, её правительство также должны создать региону тот максимум условий, который ему требуется, оказать соответствующую поддержку слаборазвитым территориям. Необходима координация территориальных и общегосударственных интересов, их подбор и гармония. Таким образом, экономическая и финансовая политика государства должна выполнять функцию поддержки развития депрессивных регионов, максимализации и уравнивания уровня территориального развития, или функцию совершенствования территориальных социально-экономических процессов (занятость, доходы и т.д.). Это же само собой означает необходимость дифференцированной протекционистической региональной экономической политики. Одним из основных направлений и инструментов проведения региональной политики.

В настоящее время и в достаточно длительной перспективе региональная экономическая и социальная политика должна служить двум основным целям:

- а) повышение производственно-трудовой активности населения, максимизация занятости и обеспечение оптимального уровня, создание рабочих мест и рациональное использование местных трудовых ресурсов так, чтобы избежать неоправданных внутренних миграций, а также эмиграции за границу имеющего капитал населения;
- б) уравнивание уровней развития регионов и совершенствование территориальных пропорций, соотношение интересов региона и государства,

что со своей стороны станет одним из проявлений и принципов экономического единства регионов страны.

В настоящее время и в достаточно длительной перспективе региональная экономическая и социальная политика должна служить двум основным целям:

а) повышение производственно-трудовой активности населения, максимизация занятости и обеспечения оптимального уровня, создание рабочих мест и рациональное использование местных трудовых ресурсов так, чтобы избежать неоправданных внутренних миграций, а также утечки за границу капитала населения;

б) уравнивание уровней развития регионов и совершенствование территориальных пропорций, соотношение интересов региона и государства, что со своей стороны станет одним из проявлений и принципов экономического единства регионов и страны.

В настоящее время дифференциация в развитии регионов проявляется в отчётливой шаткости таких основных показателей на душу населения, как: продукция промышленности и сельского хозяйства, инвестиции, товарооборот, транспортное, бытовое и другое обслуживание, продолжительность жизни и др.

Разумеется, различия между районами по уровням развития останутся и в будущем, что объективно обусловлено их особенностями, но необходимо осуществлять такую региональную политику, чтобы смягчились эти различия, повысить трудовую хозяйственную активность в депрессивных регионах, сократить вызванные экономическими или социальными условиями миграции.

Одним из основных средств, инструментов достижения этого должно стать индикативное планирование, разработка территориальных и отраслево-территориальных программ и их реализация, осуществления приоритетной региональной политики и инвестиционных процессов, помощь со стороны

государства, введение экономических и финансовых режимов в слаборазвитых регионах, а также в регионах, которые своим потенциалом могут сыграть значительную роль в целом в экономическом процессе страны.

Грузинские регионалисты вполне справедливо считают, что в региональной политике правительства особое место должен занять государственный экономический и финансовый протекционизм по отношению к слаборазвитым (депрессивным) районам, в том числе и к горным регионам. Региональный государственный протекционизм должен прежде всего проявляться в поощрении использования в слаборазвитых регионах инвестиций и местных ресурсов, создании новых рабочих мест и обеспечении полной занятости, финансировании целевых программ, выдаче льготных кредитов по государственным субсидиям, облегчением налогов и т.д.

Использование протекционистического финансово-экономического механизма сделает возможным включить в экономическое обращение ресурсы горных районов, повысить их экономическую активность, выровнять уровни территориального развития, достичь общего экономического подъёма и социального благосостояния.

В регионах Грузии с точки зрения ускорения перехода на экономические рыночные отношения, привлечения зарубежных инвестиций, полного использования природного сырьевого и трудового потенциала, одной из составных частей региональной политики является помощь депрессивным районам в создании свободных экономических (торгово-экономических) зон и их функционировании, а также на территориях особого экономического значения для страны (в городах). Деятельность свободных экономических зон в переходный период нужно рассматривать как фактор развития регионов, повышения их экономической активности. ускорения перехода на рыночные отношения. (Методы создания таких зон существовали в Батуми и

в Кутаиси, для технопарка на базе освобождённой территории автомобильного завода).

Со стороны правительства одним из направлений протекционистской, поддерживающей региональной политики должна стать помощь малым средним производствам, прежде всего в территориальном аспекте экономического и социального развития. Проблемы освоения и использования сырьевых и трудовых ресурсов, удовлетворение внутреннего потребительского рынка эффективнее всего, в короткий срок могут быть решены в территориальном разрезе, на основе действия местной производственной инициативы.

Развитие малого и среднего предпринимательства в Грузии должно подчиняться приоритетно-программным подходам. Вместе с тем приоритеты должны урегулировать как рыночные механизмы, так и государство посредством своей экономической, налоговой и кредитной политики. В частности, государственная политика в этой сфере должна быть протекционистской и дифференцированной по отдельным отраслям, производствам и регионам.

Целево-программный метод делает возможным более скорое и эффективное развитие в Грузии предпринимательства, как в отраслевом, так и в региональном разрезе. Разработка специальных программ даёт возможность более рационально освоить местные сырьевые ресурсы, правильно определить приоритеты развития малого и среднего производств, полностью учесть необходимые инвестиции, территориальные особенности и задачи, потребности потребительского рынка, занятость населения и доходы.

На основе программ станет возможным создание научно обоснованной концепции развития производства, стратегий ближайшего и длительного периода, определение отраслевых территориальных приоритетов.

В действительности государственной региональной политики особая роль присуждается дифференцированной налоговой системе. Ввиду тех

многосторонних особенностей, которые имеются у наших регионов и исходя из них, из-за конкретных задач каждого региона целесообразно иметь в масштабах всей страны унифицированные, шаблонные налоговые нормативы и ставки, уравнивающий подход к объектам налогообложения .

Дифференцированная налоговая система не противоречит принципам развития рыночных отношений или единой налоговой политики, если это исходит из документированной правительством целевой региональной политики. Это отчётливо подтверждает опыт многих развитых стран, в том числе США и Канады в области региональной экономической политики. В этих странах депрессивные, или особого значения и условий регионы пользуются разнообразной поддержкой со стороны государства. Государственный региональный протекционизм находит отражение, например, в целевых государственных инвестициях, льготной кредитной и налоговой политике (ставке), в введении выгодных финансово-экономических режимов по экономическим торговым зонам и др.

Дифференцированные региональные подходы, территориальные приоритеты могут осуществляться также в использовании зарубежной финансовой помощи Грузии. Государственные и частные зарубежные инвестиции прежде всего должны быть направлены на слаборазвитые, с особым значением и условиями регионы. Эти процессы должны поощряться рыночно-финансовыми и механизмами государственного регулирования.

Таким образом, целесообразно осуществить региональную организацию зарубежных инвестиций. Вложение зарубежных инвестиций, создание совместных предприятий, передача иностранцам отдельных предприятий в аренду, их продажа вместе с другими факторами должна учитывать и интересы регионального развития. Эти вопросы разумно должны урегулировать соответствующие государственные структуры и органы местного самоуправления в рамках рыночных отношений, в условиях согласования интересов региона и государства.

Формирования национального рынка Грузии в настоящее время происходит стихийно, в условиях значительных общественных и экономических потерь. В стране фактически не сформированы потребительский, трудовой, капиталовый и другие рынки.

В формировании внутреннего и внешнего национального рынка большое значение придаётся формированию и развитию территориальных сегментов этих рынков – региональных рынков, определению роли и места каждого из них в общенациональном рынке, оптимизации их взаимодействия, проведения в нужном направлении с использованием рыночных механизмов государственного регулирования.

Также значительна роль государства в деле расширения – развития межрегиональных внутриэкономических связей, обмена. Проблем и потерь, которые связаны с неупорядоченностью территориальных внутриэкономических связей, сегодня достаточно много. Региональная политика государства, которая бы опиралась на рыночные и частично внерыночные отношения (лимитизация цен на некоторые товары, ограничение экспорта и т.д.), несомненно сыграет положительную роль.

С процессом формирования – развития национального рынка и региональных рынков непосредственно связана государственная политика экспорта – импорта и её региональные аспекты.

Разработку и проведения мероприятий по увеличению экспортного потенциала регионов, вообще организацию внешнего экономического обмена нужно рассматривать в региональном разрезе как значительную составную часть региональной экономической политики. Расположенные в районе экономические субъекты, местные органы управления должны активно участвовать, в первую очередь, в той экспортно-импортной деятельности, которая касается данных регионов, должны быть созданы для этого необходимые условия.

Составной частью региональной экономической политики является также использование природных ресурсов, защита среды, обеспечение экологического равновесия. Использование природных ресурсов (ископаемые, земли, леса и др.), регулирование воздействия человека на природу, защита среды по своему существу региональная проблема. Поэтому необходимо усилить территориальные аспекты государственной экологической политики, её координацию с экологической политики.

Для финансовой поддержки слаборазвитых регионов, а также существующих в регионе приоритетных отраслей полезно будет создать фонд регионального развития. В создании финансовых средств фонда должны принять участие более развитые регионы, у которых имеются выгодные природные и экономические условия, успешно работающие частные предприятия и фирмы, государственный бюджет (это более подробно рассмотрим в последующих главах диссертации).

В недалёком будущем в Грузии особое актуальное значение приобретёт региональная политика в связи со строительством Кавказского транспортного коридора. Не говоря о той перспективе, которую реализация этого проекта создаст вообще для экономического развития Закавказья, в этом случае многие регионы Грузии, в первую очередь же, придорожные районы и города экономически оживут и выдвинутся, изменится профиль их хозяйственной специализации, уровень занятости и структура, появятся внутримиграционные процессы, усилится поток зарубежных инвестиций и т.д.

Конечно, недостаточна разработка региональной экономической политики, признание того, что нужно иметь государственные программы регионального развития. Вместе с этим, нужны политические и экономические механизмы осуществления региональной политики, соответствующие организационные структуры.

Для повышения действенности в первую очередь необходимо создать законодательную базу региональной политики, расширить средства (инструменты) её разработки-осуществления. Местные законодательные функции регионов могут быть расширены. В частности, регионам с учётом их иерархических уровней должны быть даны полномочия принятия местных законодательных актов в определённых отраслях, сферах, вопросах, что уже в определённой степени было предметом рассмотрения диссертации.

К законодательным компетенциям регионов можно отнести:

- 1) введение местных налогов, что частично осуществляется и ныне, но необходимо его усовершенствование;
- 2) сфера экологического регулирования (налоги, санкции, ответственность);
- 3) использование природных богатств, в том числе ископаемых, воды и леса;
- 4) землепользование, передача земли в наём, местные налоги на землю, санкции из-за неправильного использования земли;
- 5) регулирование миграционных процессов;
- 6) использование инвестиций, в том числе зарубежных;
- 7) регулирование использования экспортного потенциала и экспорта-импорта в регионе;
- 8) специализация и структурное совершенствование хозяйства региона;
- 9) формирование регионального рынка;
- 10) создание в государственном секторе фондов дополнительной оплаты труда для работников образования, здравоохранения, культуры, других отраслей обслуживания и местных органов управления за счёт местных доходов, их целевое использование и др.

Необходимо отметить, что в регионах Грузии с целью регулирования политических, экономических, финансовых и социальных процессов для разработки и осуществления соответствующих мероприятий созданы

различные государственные структуры. Таковыми являются: региональный комитет парламента и подкомиссии, мажоритарная коалиция в парламенте, специальные региональные службы в правительстве и аппарате Президента, региональные структуры министерств экономики, финансов, сельского хозяйства и пищевой промышленности, национального банка, охраны природы и департаментов местного хозяйства, краевые, районные и городские органы местного управления.

В государственном регулировании экономики регионов, конечно, в первую очередь играет активную роль Министерство экономики, промышленности и торговли. Министерство, как было сказано выше, своей организационной, координирующей, программно-целевой и аналитическо-плановой деятельностью в регионах оказывает влияние на формирование и осуществление региональной экономической политики. В Министерстве создан департамент региональной экономики и входящие в него структурные единицы. Один из заместителей министра управляет вопросами развития регионов.

Министерство в случае необходимости изучает состояние экономического развития в регионе, на заседании коллегии заслуживает информации о течении экономических реформ в отдельных регионах, рассматривает проведённую в этом направлении экономическими службами местных органов управления работу, ставит соответствующие мероприятия. В регулировании экономического развития и финансового положения регионов активно участвуют также Министерство финансов в отношении формирования-исполнения местных бюджетов и деятельности налоговых служб, национальный банк, другие республиканские структуры.

Ещё раз хочется подчеркнуть, что регионы, их экономика, региональное управление являются основой страны, её экономики, тем чем дышит государство и развивается. Фактически, все проблемы – политические, экономические, правовые, социальные или полностью судьба страны –

решается в основном в регионах. Поэтому от того, какой будет региональная политика, какие механизмы и интересы будут разработаны, определяется будущая перспектива развития страны.

1.3. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В Грузии в связи законодательными проблемами регионального управления целесообразно отметить преисторию, имеющую место в предшествующий период.

Информацию о территориальном устройстве первого грузинского государства даёт «Картлис цховреба». Леонтий Мровели передаёт, что в III в. древнего летоисчисления царь Парнаваз создал самтавро (Маргви, Кахетии, Хунани, Самшвилде, Цунди, Одзрахи, Кларджети, Эгриси).

ТАБЛИЦА 1.6.

Административно-территориальное деление Тифлиских и Кутаисских губерний на 1917 год

№	Административная единица	Население	Старостина	Пристава
1	Ахалкалакский уезд	76020	14	12
2	Ахалцихский уезд	71010	9	3
3	Борчалский уезд	90558	27	3
4	Горииский уезд	224000	32	8
5	Душетский уезд	64188	12	4
6	Телавский уезд	57926	11	2
7	Тианетский уезд	49356	12	3

8	Сигнагский уезд	136185	21	5
9	Тифлиссский уезд	174456	24	4
Всего в Тифлиссской губернии		943699	162	34
1	Батумский округ	65364	12	4
2	Зугдидский уезд	127960	35	3
3	Лечхумский уезд	60944	13	3
4	Озургетский уезд	141390	27	3
5	Рачинский уезд	88146	18	2
6	Сенакский уезд	140944	23	3
7	Сухумский округ	147662	86	3
8	Кутаисский уезд	231344	38	5
9	Шорапанский уезд	189420	30	5
Всего в Кутаисской губернии		1155923	282	31
Всего		2099622	444	65

В последующие века деления страны на самтавро не претерпело существующих изменений. В 15-ом веке Грузия состояла из 8 краёв: царств Картли, Кахетии, Имеретии и самтавро Мегрелии, Абхазии, Гурии, Сванетии и Самцхе. Позже Картли была разделена на 4 садроше.

С начала 19-го века, когда отдельные территории Грузии присоединила Россия, естественно изменилось административно-территориальное устройство страны _ Грузия разделилась на губернии, маэри и округа. (см. таблицу 1.6.) Перед событиями 1917 года Тбилисская и Кутаисская губерния состояли из 18 маэри. [72] .

В 1947-48 г. сотрудники грузинского географического института им. Вахушти Багратиони в результате глубокого изучения множество географических, климатических, ландшафтных факторов, факторов плодородности земель, традиционной деятельности населения, индустриального потенциала, демографических и других получили деление Грузии на 13 экономических районов.

Когда подобное районирование перенесли на карту, их удивлению не было предела _ экономических районов почти точно совпали с границами исторических краёв, что дало учёным право позаимствовать у них названия

экономических районов: 1) Гурия-Самегрело; 2) Имеретия; 3) Шида Картли; 4) Квемо Картли 5) Кахетия; 6) Самцхе; 7) Джавахети; 8) Сванетия; 9) Рача-Лечхуми; 10) Восточный Кавкасион; 11) Абхазия; 12) Аджария; 13) Юго-Осетинский автономный округ; или в результате получили идентичное деление в настоящем. [20] .

Значительно то обстоятельство, что по административно-территориальному устройству Грузия перегоняет Турцию (71 вилайет) и Америку (50 штатов) и почти догоняет Россию (89 управляемых субъектов, в том числе республики, края, автономные области и округа).

В настоящее время Грузия включает 84 административные единицы и 61 бюджетный субъект, которые отчитывается за исполнение бюджета перед министерством финансов. Количества местных территориальных единиц (село, теми, даба) определяется 959-ью.

Прежде чем коснуться непосредственно проблем межбюджетных отношений, целесообразно рассмотреть существующие в Грузии законодательные проблемы регионального управления, тем более что для Грузии характерно специфическое территориально-административное устройство.

Существующее в Грузии на современном этапе территориальное деление оформилось с 1921 года в соответствии с советским принципом «демократического централизма». Соответственно страна делилась на две автономные республики, один автономный округ, 65 районов, 10 городов республиканского подчинения и 942 сельских совета. На сегодняшний день всем ясно, что подобное деление страны не только не соответствует процессу развития независимого государства, но и затрудняет его. Со времени восстановления независимости была определённая попытка изменения существующего деления. В частности, в 1990 году Верховным Советом Грузии был упразднён Юго-Осетинский автономный округ, хотя в этом направлении других каких-либо изменений принципиального характера

не последовало. Это в основном было вызвано существовавшим тот период критическим положением, когда единственный путь спасения страны и государственности подразумевал существование централизованной системы управления, а существующее деление полностью соответствовало принципам централизованного государства.

С конца 1993 года необходимость осуществления централизованного управления породила весьма значительную для Грузии, фундаментальную задачу - спасение государственности подразумевало формирование региональной политики государства. В критической обстановке отчётливо выявилась специфика естественного политико-территориального устройства Грузии. Оказалось, что при самом централизованном управлении защита общих государственных интересов абсолютно невозможна без учёта региональной проблематики страны. Более того: задача осуществления эффективного централизованного управления поставила на повестку дня необходимость создания уровня регионального (межрегионального) управления. На районном уровне не удавалось решать характерные для того или иного края проблемы как государственного значения, так и ранговые; в то же время именно край оказался самым оптимальным уровнем для отыскания правильного баланса между местными и общегосударственными интересами.

С того же 1993 года началось введение институтов уполномоченного главы государства и краевых администраций.

В 1993-95 годах страна, кроме автономных республик, фактически разделилась на девять регионов. В каждый регион были назначены государственные уполномоченные, чьи полномочия определялись утверждёнными Президентом Грузии для каждого края индивидуальными положениями. Уполномоченные являлись представителями президента, которым поручалось следить за соблюдением интересов государства и защищать их на ввереных им территориях.

Их функция состояла в надзоре за защитой интересов человека, соблюдением законодательства, правопорядка и безопасности, течением экономических реформ.

При уполномоченном существовал коллегиальный орган - администрация государственного уполномоченного, которая была уполномочена принимать решения нормативного характера по выше названным вопросам. Вместе с формированием института уполномоченного начали формироваться региональные службы, которые представляли собой территориальные органы министерств.

В 1995 году была принята Конституция Грузии, в которой был оставлен открытым вопрос государственного территориального устройства. В 3 пункте 20й статьи Конституции было отмечено, что государственное территориальное устройство Грузии определяется по конституционному закону на основе принципа взаиморазграничения полномочий после полного восстановления на всей территории страны юрисдикции Грузии. Соответственно не произошло юридического оформления фактически существующего краевого деления. Более того, Конституция упразднила существующий до той поры закон «О правительстве», который представлял собой главнейшую юридическую основу существования института государственного уполномоченного и этот институт фактически остался вне закона. Впрочем, в 1997 году в феврале Парламентом был принят закон «О фонде государственного уполномоченного», который заложил основы создания необходимой финансовой базы для осуществления программ социально-экономического развития края. В апреле 1997 года законом «О правилах деятельности и структуре исполнительной власти» был узаконен институт государственного уполномоченного. 32-ой статьёй закона определено, что уполномоченный является представителем президента Грузии на установленной законом территориальной единице либо для выполнения отдельных поручений. К сожалению закон не учёл

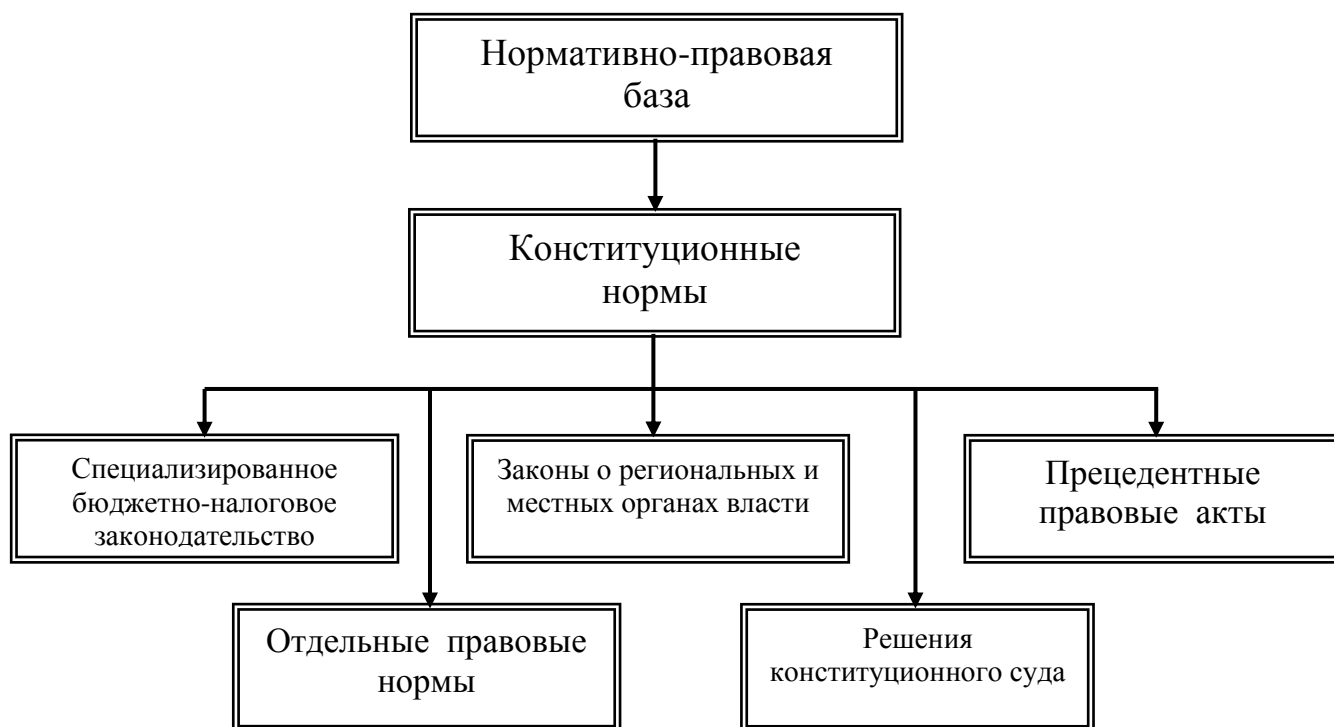
существования краевой администрации как коллегиального органа и оставил государственному уполномоченному право издания правоведческих актов только индивидуального характера. [66] .

В 1999 году было принято единое положение, устанавливающее полномочия уполномоченных, которое возложило на уполномоченных в основном те же функции наблюдательного характера.

Так что, правда, была создана правовая база для института уполномоченных, однако до сих пор остаётся нерешённым вопрос определения регионального устройства и определения региона как территориальной единицы. Новые бюджетно-налоговые отношения в Грузии требуют соответствующей нормативно-правовой базы (см. рис 1.1.).

Рис. 1.1.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА



В марте 2000 года Президентом Грузии была утверждена «Государственная программа II этапа муниципального развития Грузии», которая определила основные направления государственной политики децентрализации государственного управления на 2000-2005 годы. Одним из

направлений программы было названо проведение реформы административно-территориального устройства и формулировка концепции о территориальном государственном устройстве страны.

С конца 2000 года во фракциях Парламента Грузии достаточно интенсивно рассматривается вопрос регионального устройства страны, хотя по этому вопросу пока что не сформулирована приемлемая для всех однородная позиция.

Неразрешённость этой проблемы значительно задерживает формирование и развитие как отношений между центром и регионами, так и межрегиональных.

Административно-территориальное деление Грузии.

В существующем на сей день в Грузии территориальном устройстве управления выделяется три уровня:

- 1) верхний (условно региональный) уровень (столица, Абхазская и Аджарская автономные республики);
- 2) средний уровень (район и шесть городов, которые не входят в подчинение района);
- 3) нижний уровень (село, теми, даба, город).

На верхнем, или региональном уровне, юридически решён лишь вопрос столицы страны, чей статус, единые компетенции государства и столицы, полномочия представительских и исполнительных органов и правила создания в соответствии с конституцией и органическим законом «О местном самоуправлении и управлении» установлены законом «О столице Грузии - Тбилиси».

Что касается автономных республик Абхазии и Аджарии, вопрос о разграничении полномочий до сих пор не решён. Правда, в 2000 году введением изменений в Конституцию Грузии зафиксирована Аджария как автономная республика, а приказом №343 Президента Грузии от 3 августа 2000 года создана государственная комиссия для подготовки предложений о

разграничении полномочий между центральной властью государства и властью Аджарской автономной республики.

Как было отмечено, в 1993-95 годах произошло группирование районов по экономическому, географическому, историческому и этническому знакам (кроме районов, входящих в автономные республики), в результате чего страна фактически была разделена на девять регионов и в каждом районе были назначены Государственные Уполномоченные Президента. Введение этого института фактически создало основу формирования регионов, хотя по сей день не произошло оформления законодательным порядком территориальных единиц подобного рода. [114] .

Посему, фактически региональный уровень включает 12 единиц - (Тбилиси, Аджарская и Абхазская автономные республики, Имеретия, Гурия, Самегрело, Земо Сванети, Рача-Лечхуми и Квемо Сванети, Кахети, Квемо Картли, Самцхе-Джавахети, Шида Картли и Мцхета-Мтианети) - хотя из них только три: столица, Аджарская и Абхазская республики зафиксированы Конституцией.

Средний уровень управления составляют районы и т. н. независимые города (города, которые не входят в состав районов).

Грузия делится на 67 районов и шесть т. н. «независимых» города. Из них шесть районов и один «независимый» город входят в Абхазскую, а 5 районов и 1 «независимый» город в состав Аджарской автономной республики.

Нижний уровень (уровень самоуправления) представляют сёла, теми, дабы и города, которые объединяются в районы.

В мае 1999 года Президентом было утверждено положение «О решении вопросов административного устройства Грузии». В соответствии с этим положением:

Село представляет собой поселение (несмотря на число жителей), в границы которого входит предусмотренная для сельскохозяйственной деятельности земля и другие природные ресурсы.

Теми являются объединением двух или более поселений (в основном нескольких сёл), которые имеют единый орган местного самоуправления и административный центр. В объединённых в теми сёлах избираются только органы самоуправления теми.

Даба является поселением, состоящим из не менее чем 3000 человек, у которого есть производственные предприятия, коммунальные хозяйства, сеть лечебных и социально-культурных учреждений, чем оно выполняет функции местного экономико-культурного центра.

Город является крупным поселением, состоящим не менее чем из 5000 (пяти тысяч) жителей, у которого имеется городское хозяйство, и представляющим собой экономический и культурный центр.

Всего в Грузии 55 городов, которые входят в подчинение района, 49 даба, 843 теми и 164 села, в которых избираются органы местного самоуправления (сакребуло, гамгеоба).

Таким образом, на нижнем (самоуправленческом) уровне всего имеется 1111 самоуправленческих единиц, которые в целом включают 4597 населённых пунктов.

II Региональные структуры управления

а) Государственный Уполномоченный

При рассмотрении региональных структур управления целесообразно обратить внимание на институт государственного уполномоченного.

В 1993-95 годах с введением института уполномоченного фактически сформировалось 9 регионов:

1. Кахети - который составляют Ахметский, Гурджаанский, Дедоплис Цкаройский, Телавский, Лагодехский, Сагареджойский, Сигнахский и Кварельский районы. Центр - г. Телави.

2. Квемо Картли - который составляют Болнисский, Гардабанский, Дманисский, Тетри Цкаройский, Марнеульский, Цалкский районы и г. Рустави. Центр - г. Рустави.
3. Мцхета-Мтианети - в который входят Ахалгорийский, Душетский, Тианетский, Мцхетский и Казбегский районы. Центр - г. Мцхета.
4. Шида Картли - в который входят Горийский, Каспский, Карельский, Хашурский, Джавский районы и г. Цхинвали. Центр - г. Гори.
5. Самцхе-Джавахети - который составляют Адыгенский, Аспиндзский, Ахалцихский, Ахалкалакский, Боржомский и Ниноцминдский районы. Центр - г. Ахалцихе.
6. Имерети - в который входят Багдадский, Ванский, Зестафонский, Терджольский, Самтрედский, Сачхерский, Ткибульский, Цхалтубский, Чиатурский, Харагаульский, Хонский районы и г. Кутаиси. Центр - г. Кутаиси.
7. Рача-Лечхуми и Квемо Сванети - в который входят Амбролаурский, Лентехский, Онский и Цагерский районы. Центр - г. Амбролаури.
8. Гурия - который составляют Ланчхутский, Озургетский и Чохатаурский районы. Центр - г. Озургети.
9. Самегрело - Земо-Сванети - в который входят Абашский, Зугдидский, Мартвилский, Местийский, Сенакский, Чхороцкуйский, Цаленджихский, Хобский районы и г. Поты. Центр - г. Зугдиди.

Необходимо отметить, что первоначально каждый Государственный Уполномоченный действовал в соответствии с индивидуальным положением. Эти положения вместе с введением института уполномоченного предусматривали существование на региональном уровне и коллегиального органа - районной администрации, в состав которой входили уполномоченный и гамгебели (мэры) входящих в состав регионов районов (см. таблицу 1.7.).

21 февраля 1997 года Парламентом Грузии был принят закон «О фонде уполномоченного Президента Грузии». Этот закон в определённой степени должен был создать финансовую базу для создания и осуществления региональных социально-экономических программ. Однако, в 1997 году был принят закон «О структуре и правилах деятельности исполнительной власти». Этим законом был определён статус Уполномоченного как представителя президента. В соответствии с законом был упразднён коллегиальный орган краевого уровня - краевая администрация, а уполномоченному было дано лишь право издания индивидуального правоведческого акта. Мы полагаем, что с точки зрения юридического оформления региональных институтов это был регрессивный шаг.

ТАБЛИЦА 1.7.

Административно-территориальное устройство в Грузии

Края, районы, города	Город *	Горо д	Поселок	Общин а	Деревн я	Всег о
Абхазская А. Р.	-	-	-	-	-	-
Аджарская А. Р.	1	1	7	51	7	67
г. Тбилиси	1	-	-	-	-	1
Кахетинский край	-	9	-	68	47	124
Имеретинский край	1	10	3	130	26	170
Край Мингрелии и Верхней Сванетии	1	7	2	113	22	145
Внутренне-Карталинский край	-	4	1	69	5	79
Нижне-Карталинский край	1	5	6	53	14	79
Гурииский край	-	2	5	51	7	65
Край Самцхе и Джавахетии	-	5	6	64	11	86
Мцхета-Мтианетский край	-	2	7	53	-	62

Край Рача-Лечхуми и Нижней Сванети	-	3	1	53	3	60
Всего	5	48	38	726	142	959

*- Города, которые не входят в состав района (федеральные города)

8 июня 1999 года указом №363 Президента Грузии было утверждено единое положение, которым были определены полномочия уполномоченных. В частности, в соответствии с 3 ст. положения «Государственный уполномоченный обеспечивает на соответствующей территории защиту общегосударственных интересов и законности, осуществление реформ; способствует формированию гражданского общества и конкурентного окружения; осуществляет координацию и надзор за укреплением правопорядка и самозащищённости; проводимыми с целью безопасности мероприятиями, за деятельностью местных органов управления; обеспечивает подготовку и осуществление программ муниципального развития; разрабатывает предложения по вопросам административного устройства; осуществляет мероприятия по укреплению районных и межрайонных и внешних социально-экономических отношений; разрабатывает и представляет Президенту предложения, выводы и рекомендации по вопросам осуществления государственной политики, формированию и развитию экономических инфраструктур на соответствующей территории».

Уполномоченный осуществляет свои полномочия посредством аппарата. Количество объединённых в аппарате сотрудников колеблется от 30 до 50 человек.

В соответствии со ст. 7 «Аппарат Государственного Уполномоченного помогает государственному уполномоченному и действует под его руководством. Структурными единицами аппарата государственного уполномоченного являются службы, отделы, группы и секретариат. Сотрудники и руководители структурных единиц аппарата

Государственного Уполномоченного для исполнения решений Государственного Уполномоченного осуществляет координацию и контроль соответствующих отраслевых сфер. Секретариат аппарата Государственного Уполномоченного осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности государственного уполномоченного и его аппарата».

Структуру и штатный состав аппарата уполномоченного утверждает Президент Грузии с представления уполномоченного.

Необходимо отметить, что несмотря на упразднение краевой администрации как коллегиального органа, положением предусмотрено существование совета Уполномоченного, хотя он в отличие от краевой администрации всего лишь совещательный орган.

Основными функциями Государственного Уполномоченного так же, как это было предусмотрено положением 1993-1995 годов, являются надзор и контроль. Несмотря на то, что этот институт включён в регулируемый закон исполнительной власти (закон «О структуре исполнительной власти и правилах её деятельности»), у него нет исполнителя-распорядителя, нет управляющих функций. Фактическое существование региона как территориальной единицы, назначение президентом на этом уровне своих представителей и создание единиц государственных учреждений создаёт противоречия между фактическим и юридическим положениями.

В связи с этим вопросом одной из коренных проблем является взаимоотношение между центральными и региональными звеньями.

Вместе с оформлением института государственного уполномоченного Президента с 1994 года началось создание на региональном уровне государственных учреждений (министерств, государственных департаментов). Эти службы и сегодня представляют территориальные органы центральных ведомств. Их полномочия определяются соответствующими положениями, которые утверждают руководители соответствующих учреждений (см. рис. 1.2.). Анализ положений показывает,

что в основном региональные службы повторяют функции соответствующих районных, городских служб нижнего уровня, т.е. происходит перераспределение полномочий не из центра, а присвоение и дублирование региональными структурами местных функций, что усложняет своевременное решение вопросов и вызывает недовольство населения региональными структурами управления. [67] .

На региональном уровне действуют территориальные органы центрального ведомства, а не региональные службы, у которых была бы независимая компетенция и целью деятельности которых являлось бы изучение и решение региональных проблем. [25] .

Институты, существующие на региональном уровне, представляют собой органы управления вертикального подчинения, которые практически являются исполнителями решений центральных ведомств (см. рис. 1.3.). У них нет самостоятельных полномочий, соответственно нет свободы действия и возможности проявления и осуществления инициативы.

Подобная структура формирования региональных служб исключает существование эффективного механизма выявления региональной проблематики, её анализа и решения. Вектор взаимонаправленности односторонне направлен сверху вниз, от центра к региону. К сожалению процесс децентрализации, начатый оформлением самоуправления, пока ещё не коснулся регионального уровня. [78] .

Правда, были попытки со стороны отдельных формаций парламента распространить процесс децентрализации и на региональный уровень вместе с развитием самоуправления, но за этой попыткой до сегодняшнего дня практически не последовало результата. Главнейший вопрос, без решения которого будет невозможным урегулирование этой проблемы, состоит в разграничении полномочий между центром и регионами. В соответствии со 2 пунктом ст. 3 вопросы, относящиеся к совместному ведению государства и его территориальных единиц, должны быть определены отдельным законом.

Рис. 1.2. Структура аппарата Уполномоченного Президента Грузии в Имеретинском крае

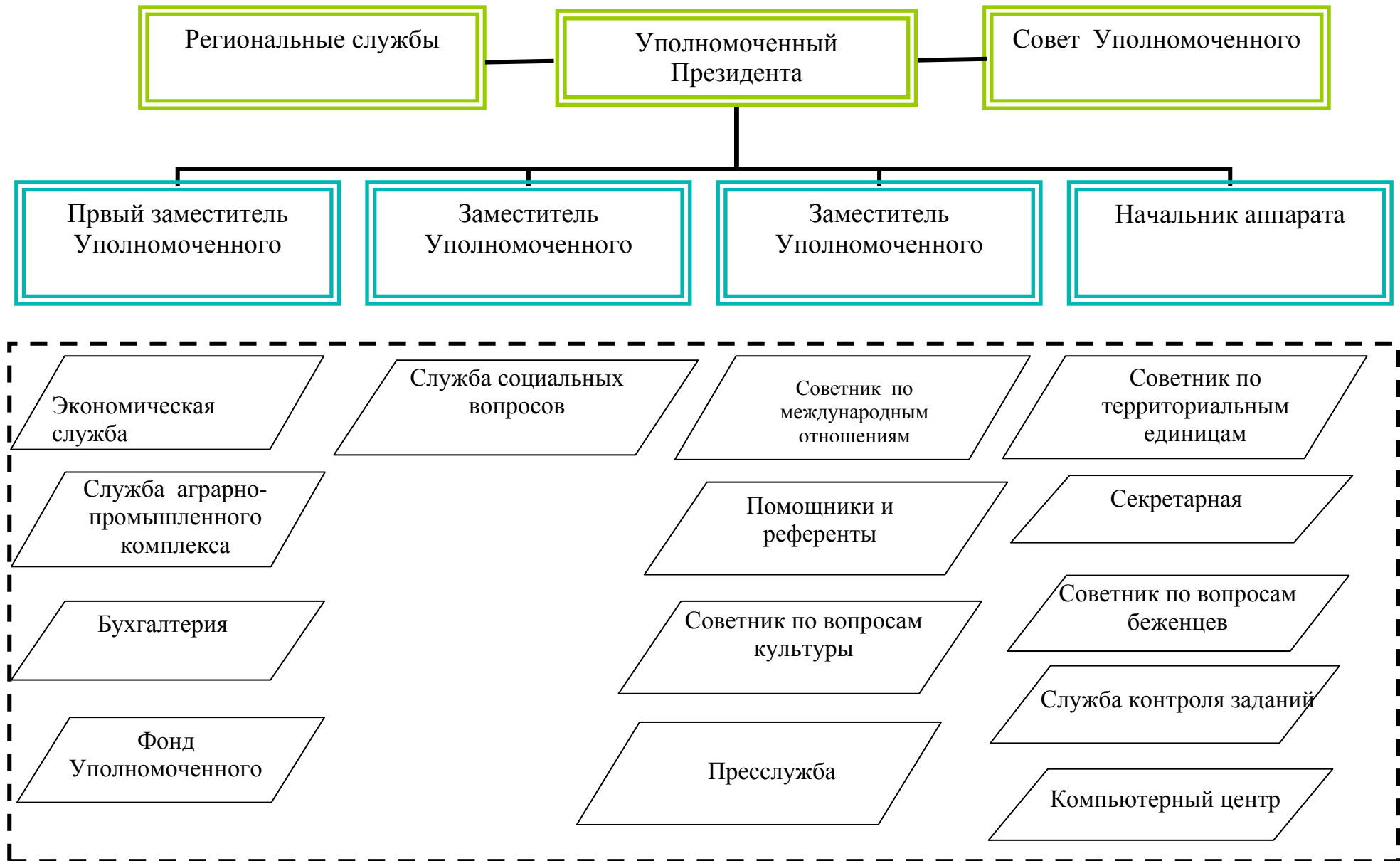
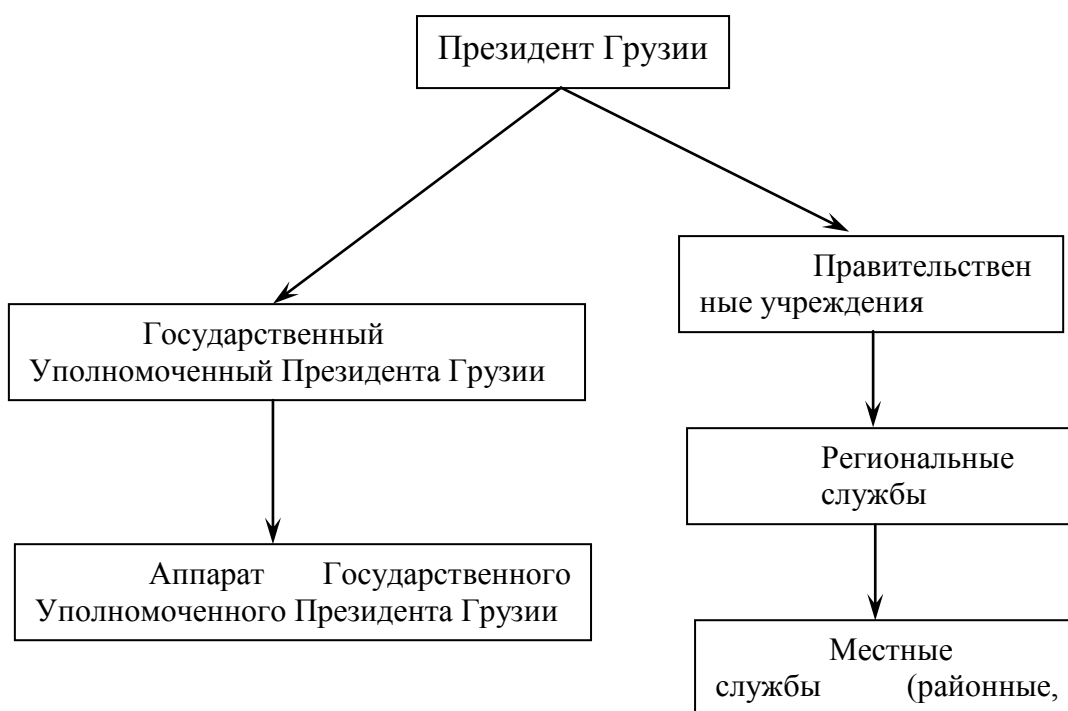


Рис 1.3. Делегирование полномочий на региональном и местном уровне



Именно законом о полномочиях регионов будет возможно разграничение полномочий между центром и регионами и исходя из этих полномочий-институциональное определение структуры управления регионом. [124].

Постольку, структурные единицы государственных учреждений, созданные на уровне региона, представляют собой службы вертикального подчинения, входящие в систему центрального ведомства, чья компетенция в основном состоит в исполнении решений принятых центральными ведомствами и контроле за исполнением этих решений.

Единственным институциональным звеном, которое можно считать чисто региональным органом, можно признать фонд уполномоченного. В 1997 году Парламентом Грузии был принят закон «О фонде Уполномоченного Президента Грузии». Этим законом определено, что фонд создаётся с целью финансирования региональных социально-экономических программ. Этот закон практически создал законодательную основу для создания бюджета на региональном уровне. 8-ой статьёй положения «О

Государственном Уполномоченном Президента Грузии в административно-территориальной единице Грузии» определены как доходы фонда, так и расходы. В частности, поступления фонда составляют:

- а) целевые трансферы, принятые из центрального бюджета;
- б) частичные внесения органов местного самоуправления (управления);
- в) другие доходы, которые не запрещены законом.

Что касается производимых расходов, положением установлено, что доходы фонда используются:

- а) для финансирования целевых программ регионального социально-экономического и муниципального развития;
- б) для ликвидации результатов стихийных бедствий и катастроф на соответствующей территории;
- в) для финансирования других мероприятий, предусмотренных законодательством.

Фондом управляет и его средствами распоряжается Совет фонда, который состоит из руководителей или представителей (управления) Государственного Уполномоченного и частично участвующих органов местного самоуправления (управления).

К сожалению, создавшееся в стране тяжёлое экономическое положение, кризис бюджета, его частый секвестр и его невыполнение не дали фонду уполномоченного возможность привлечь более-менее значительные финансовые ресурсы для финансирования социально-экономических программ региона. [22].

Таким образом, несмотря на вышеуказанное, законодательные основы территориального устройства Грузии слишком мизерны. В Конституции Грузии открытым остаётся один из самых главнейших элементов построения государства - государственно-территориальное устройство. Хотя это не означает, что конституция совсем обходит стороной этот вопрос. Правда в Конституции пока что не существует специальной главы о территориальном

устройстве, но даны те основные принципы, которые уже отсюда исключают утилитарный подход.

В частности, в 3-ем пункте ст. 4 отмечено, что «Сенат состоит из избранных в Абхазии, Аджарской автономной республике и в других территориальных единицах Грузии членов и пяти членов, назначенных Президентом». Из этого положения Конституции можно сделать единственный вывод: Конституция признаёт существование других территориальных единиц рядом с автономными республиками Аджарской и Абхазской. В 3 пункте ст. 2 Конституции указано, что «Государственное территориальное устройство Грузии определяется конституционным законом на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны». Согласно этому положению Конституции, принятие конституционного закона о государственном территориальном устройстве, правда, отложено до полного восстановления на всей территории страны юрисдикции Грузии, но уже отсюда признан главнейший принцип территориального устройства - разграничение полномочий. Именно с учётом этого принципа строится ст.3 Конституции, которая определяет относящиеся к особому ведомству высших государственных органов вопросы и признаёт существование вопросов, относящихся к совместному ведомству центральных и территориальных единиц.

К сожалению, после 1995 года в этом направлении не было сделано радикальных шагов. Единственным исключением является принятый закон «О столице Грузии - Тбилиси», где с соблюдением именно этого конституционного принципа определены вопросы, относящиеся к совместному ведению государства и столицы, и вопросы, входящие в компетенцию собственно столицы. Что касается изменения в 2000 году в Конституции - зафиксирование статуса Аджарской автономной республики и введения положения по поводу принятия конституционного закона «О

статусе Аджарской автономной республики», за этим решением не последовало продолжения и до сегодняшнего дня не решён вопрос о разграничении полномочий между государственной центральной властью и властью Аджарской автономной республики. [24] .

Протекающие в стране процессы отчётливо указывают на необходимость решения вопроса о государственном территориальном устройстве: противоречие между фактической и юридической стороной создаёт непреодолимую преграду и мешает оформлению государственной политики, осуществлению государственной региональной политики, осуществлению государственной протекционистической политики с учётом специфики каждого региона. [125] .

Выход состоит в определении статуса региона как территориальной единицы страны, в формировании правительственных органов региона и соответствующих институтов.

Вопрос институционализации регионов и государственного территориального устройства является краеугольным камнем государства. Правильное его решение - главнейшее условие развития страны. Вместе с тем, это один из самых «хрупких» вопросов, где ошибки и поспешные шаги могут вести к неисправимым результатам, особенно для такой страны как Грузия. Геополитическое и демографическое положение страны, избыток экономических и социальных проблем указывают на необходимость очень осторожных и последовательных действий при решении этого вопроса. [77] .

Существование автономных республик само собой исключает устройство государства, построенного как на унитарных, так и на принципах симметричного федерализма. Ассиметричный федерализм же имеет отличительную степень разграничения полномочий между территориальными единицами различного статуса. Существующая в стране реальность указывает как раз на подобную модель территориального

устройства. Это гибкая модель, которая даёт возможность учесть специфику каждой территориальной единицы, что является условием избежания противоречий между центром и регионами и сепаратизма. При определении статуса региона могут быть рассмотрены 5 возможных случаев:

1. Государство оставляет за собой право не определять, либо в случае необходимости задержать или упразднить статус какого-нибудь региона. В таком случае в этом регионе может быть сохранено сегодняшнее положение - т.е. централизованное государственное (президентское) правление.

2. Государство так определит статус региона, чтобы лицо высшей должности региона - губернатор - представлял главу исполнительной власти и назначался Президентом Грузии.

3. Государство так определит статус региона, чтобы назначенный президентом Грузии губернатор являлся своеобразным арбитром при взаимоотношениях между представительными органами самоуправления региона и его исполнительными органами. В таком случае губернатор должен владеть эффективным механизмом политического реагирования - с включением освобождения представительных органов края, назначения внеочередных выборов и снятия с должности руководителя правительства края.

4. Статус региона может быть определён подобным образом, когда самим населением региона будет избран как представительный орган региона, так и глава его исполнительного органа - губернатор.

5. Государство может предоставить региону и право принятия собственной Конституции.

Это пять возможных вариантов, из которых каждый имеет как положительные, так и отрицательные стороны. В случае ассиметричного федерализма к каждому региону может быть применена та или иная модель, которая будет более применима и которая лучше будет отражать специфику района. Но решение вопроса территориального устройства зависит не только

от выбора этих моделей. Главная проблема состоит в разграничении полномочий, что прямым образом связано с реформированием государственной исполнительной власти, с одной стороны, и с проблемами осуществления местного самоуправления, с другой.

Таким образом, в отношении законодательной проблематики регионального правления выявляются следующие фактические и внешние обстоятельства:

1) необходимость реформирования исполнительной власти вызвана тотальным характером её структуры - государственным сверхцентрализованным правлением. В государстве разграничены компетенции трёх ветвей государственной власти, но из-за неясности государственно-территориального устройства центральные органы (министерства, департаменты, другие государственные ведомства) в централизованном государственном управлении объединяют функции регионального и местного правления. Это отчётливо выявляется в сегодняшней тенденции изменения их (подразумеваются государственные ведомства) структурного построения. Эта тенденция особенно опасна тем, что создаёт иллюзию структурных реформ. Центральные органы исполнительной власти интенсивно формируют региональные и местные подразделения, вследствие чего структуры органов регионального и местного правления представляют собой бессистемные объединения служб т.н. «двойного подчинения». В лучшем случае происходит дублирование оперативного управления центральными, региональными и местными органами правления, смешаны полномочия и ответственность, в результате чего становится невозможным осуществление главной функции т.н. центрального органа стратегического правления. Достаточно частый случай, когда центральные органы вместо осуществления выработанных ими же отраслевых реформ, именно с помощью подобных служб «двойного подчинения» создают множество барьеров при принятии совсем

элементарного решения. Подобное смешение полномочий и ответственности создаёт подходящие условия и для коррупции, если ничего не сказать о значительном увеличении расходов на управлении.

Региональное управление означает деконцентрацию государственного управления, что подразумевает отчётливое разграничение функций и компетенции центральных органов исполнительной власти (министерств, департаментов и других государственных ведомств); соответственно - обеспечение функционального построения их внутренних структур. Необходимо прежде установить, что эти органы в основном осуществляют функции стратегического управления соответствующей отрасли. Оперативное управление должно быть передано региональным и местным органам управления. Очевидно, это не исключает существования в государстве строго централизованных государственных ведомств, делегирования функций (в том числе оперативного управления) которых не удастся осуществить на месте.

2) региональное управление, находится в прямой связи с развитием местного самоуправления. Иными словами, если решение первой задачи (реформирование существующей структуры исполнительной власти) означает разграничение полномочий между центральными и региональными органами, определение территориальных основ и полномочий самоуправления должно разграничить снизу и вставить в определённые рамки региональное управление.

При рассмотрении территориальных основ самоуправления и регионального управления Грузии в основном рассматривается модель, которая подразумевает упразднение районного уровня и передачу компетенции районного уровня уровню региональному. Такая модель, которая на первый взгляд является логическим выходом решения существующего вопроса, содержит достаточно значительные отрицательные стороны. В частности, в таком случае возможности местного

самоуправления будут слишком ограничены. Без укрупнения и объединения единиц самоуправления государству придётся взять на себя осуществление значительной части местного общественного обслуживания либо хотя бы их финансово-экономическое обслуживание. Это будет неприемлемо как из-за создания условий зависимости самоуправления от государства, так и из-за роста финансовых обязанностей государства.

С другой стороны, процесс управления осложняется. Если одним из главнейших факторов введения института уполномоченного была оптимизация управления, так как было невозможно координирование из центра более 60 органов районного и городского управления, в случае такой модели, когда исчезает районный уровень, в Имеретинском регионе 175 единицам самоуправления придётся непосредственно взаимодействовать с региональными структурами, что осложнит оперативное решение вопроса.

Вероятно, в этом случае не будет излишним учесть опыт зарубежных стран (Украины, Литвы, Бельгии, Швеции, Дании, Норвегии), когда уровнем самоуправления признаны крупные единицы районного типа, которые объединены на региональном уровне.

Принятие за территориальную основу самоуправления районного уровня позволяет:

а) чтобы возможности местного самоуправления стали адекватными функции местного самоуправления;

б) чтобы компетенции местного самоуправления были полными и эксклюзивными, т.к. не будет обязательным разграничение компетенции между различными уровнями самоуправления;

в) значительно упростить систему местного самоуправления, избежать в процессе местного управления часто лишние управленческие звеньев.

Особенно значительно то, что для осуществления таких реформ не будет обязательным осуществление каких-либо территориальных изменений. Проведение подобных реформ не означает стирания или уничтожения

границ традиционно существующих единиц: сёл, теми, даба, городов. Для проведения реформы достаточно только на районном уровне и уровне больших городов осуществить формирование органов самоуправления и соответственно провести местные выборы. [13].

Одним из недостатков этого варианта возможно признать своеобразное отдаление органов местного самоуправления от населения, когда избранное самоуправлением лицо станет анонимным для избирателей.

Определение районного уровня территориальной основой полномочий самоуправления сделает более оптимальным и эффективным региональное управление, хотя ясно, что этот вопрос требует коренного исследования и изучения и учёта мнения прежде всего представителей местных представительных органов.

Не менее значительно точное определение концепции самоуправления и его отношение к представительным и исполнительным органам региона.

С учётом требований ст. 3 Конституции Грузии и компетенции местного самоуправления, компетенции региона могут быть начаты с совместных компетенций государства и региона и компетенций собственно региона.

Предположительно, что в совместную компетенцию региона и государства могут входить:

- 1) координация прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, обеспечение законности и защиты общественного порядка;
- 2) вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, водой, недрами и другими природными ресурсами;
- 3) разграничение имущества региона и государства;
- 4) использование природных ресурсов, защита среды и обеспечение экологической безопасности; определение особых зон защиты природы; защита исторических и культурных памятников;

- 5) координация вопросов образования, науки, культуры, здравоохранения и спорта;
- 6) ликвидация результатов катастроф, стихийных бедствий и эпидемий;
- 7) установление общих принципов и нормативов государственных налогов;
- 8) семейное и домовое законодательство;
- 9) установление международных и внешних экономических отношений;
- 10) административно-территориальное деление региона;

К особому ведомству регионов можно отнести:

- 1) распоряжение собственностью региона;
- 2) бюджет региона и его внебюджетные средства;
- 3) законодательства региона, его исполнение и контроль;
- 4) региональные налоги, пошлины и штрафы;
- 5) решение региональных вопросов образования, культуры, науки, спорта, здравоохранения;
- 6) программы комплексного экономического, экологического, социального и культурного развития региона;
- 7) развитие и помощь предпринимательству;
- 8) координация и развитие промышленности региона;
- 9) установление правил оптовой и розничной торговли в регионе;
- 10) защита традиций и обычаев региона;
- 11) создание представительств региона;
- 12) установление межрегиональных отношений;
- 13) региональное радио, телевидение и другие информационные средства;
- 14) контроль за решениями местных органов самоуправления на подчинённой территории;

Так же все те вопросы, которые не предусмотрены ст. 3 Конституции Грузии и не входят в совместную компетенцию государства и края.

Возможно для каждого региона что произойдёт перераспределение входящих в совместную компетенцию и относящихся к особым полномочиям региона вопросов, что должно быть определено законом о статусе региона.

Ясно, что это лишь общая модель определения компетенции, которая требует последующего уточнения в соответствии с избранной моделью региональных органов.

Региональное устройство может быть рассмотрено и решено совершенно лишь в едином комплексе с самоуправлением.

2.1. СТРУКТУРА ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ ГРУЗИИ

Государственное строительство всегда тесно связано с особенностями регионов, их ресурсами, интересами и конкретными задачами. Практически, происходящие в стране экономические реформы, решение вопросов преодоления кризиса, экономический подъём непосредственно осуществляется в территориальной прослойке, предметно воспринимается и управляется на уровне регионов посредством соответствующей финансово-экономической политики.

Региональная финансово-экономическая политика страны выполняет целый ряд функций, среди которых необходимо особо выделить следующие:

1. Производство товара и обслуживание по региональным программам для внутреннего и внешнего рынка;
2. Производство и доставка общественного товара и обслуживание;
3. Регулирование цен и тарифов на рынке в соответствии с изменениями соотношений спроса и поставки;
4. Эффективное осуществление региональной налоговой политики в рамках единой государственной налоговой системы;
5. Максимально возможная мобилизация ресурсов центрального и местного бюджета и их рациональное перераспределение - использование.

Региональная финансово-экономическая политика подразумевает единство мероприятий, которые должны быть осуществлены на конкретной территории. Территориально локализованный каждый элемент среды должен быть согласован взаимосвязан с учётом местных условий развития.

В качестве характерных для региональных интересов параметров могут быть использованы следующие основные показатели:

- 1) соответствие уровня жизни и характера населения, его отдельных слоёв и групп общегосударственным и региональным стандартам;
- 2) существование региональных бюджетно-финансовых и других экономических источников развития;

- 3) существование возможностей использования трудового (производственного, интеллектуального) потенциала региона;
- 4) функционирование внутрирегиональных и межрегиональных связей;
- 5) существование достаточных природно-производственных ресурсов и экологического потенциала;
- 6) стабильность общественно-политической и национально-этнической ситуаций.

Разработка региональной финансово-экономической политики по вышеуказанным параметрам сложный и многоступенчатый процесс, осуществление которого включает шесть основных этапов:

- а) задачи экономического роста (развития) региона;
- б) пути и средства достижения эффективности экономики в условиях ограниченных финансово-экономических ресурсов;
- в) материальный достаток и социальное благосостояние как пути сохранения стабильности цен на товар;
- г) достижение экономической свободы и полного трудоустройства;
- д) справедливое распределение доходов и экономическая обеспеченность;
- е) защита активного торгового баланса.

На II этапе должны быть изучены и определены ожидаемые результаты альтернативных программ достижения поставленной цели в региональной финансово-экономической политике. Для этого прежде всего необходимо ясно и детально представить все альтернативные варианты экономических, политических и социальных факторов.

На III этапе должен быть изучен соответствующий опыт разработки и реализации региональной финансово-экономической политики и результаты, которые принесло проведение этой политики данной стране. Лишь путем подобной оценки будет возможно определить полезность и, соответственно, приемлимость данного варианта.

Региональная финансово-экономическая политика социально должна быть ориентирована на достижение поставленной цели; она должна учитывать возможность максимального роста уровня жизни населения и поиск эффективных путей его достижения. [82] .

С учётом всего вышесказанного можно отметить, что уровень региона даёт возможность более конкретно, быстро и безболезненно, с меньшими потерями решить задачи не только собственно региональные, но и общегосударственные.

С помощью регионального управления и регионов станет возможной взаимосогласованная реализация общегосударственных и региональных интересов.

Объективные предпосылки региональной политики в Грузии те разнообразны естественные географические, исторические, социально-экономические и национально-этнографические особенности и различия, характеризуют регионы страны.

Разнообразие региональных особенностей страны указывает, что в Грузии должна быть осуществлена такая региональная финансово-экономическая политика, которая будет основываться на дифференцированном подходе к отдельным регионам, будет учитывать их особенности и конкретные задачи. Нецелесообразно проводить во всех регионах единую, шаблонную финансово-экономическую политику. Дифференцированный подход и соответствующие механизмы должны стать основным содержанием развития регионов, их управления , государственного регулирования хозяйством и основами переходного периода в Грузии. [108] .

Государственная финансово-экономическая политика призвана выполнять депрессивные функции поддержки (протекционизма) отстающим регионам, максимизации уровня территориального развития и совершенствования механизмов выравнивания. Вместе с этим, необходима

координация территориальных и общегосударственных интересов путём их гармоничного сочетания. [102].

К сожалению протекающая сегодня в Грузии организационно-реформаторская деятельность, которая осуществляется разными государственными структурами, пока что не носит систематического и целенаправленного характера в деле социально-экономического развития региона. [135].

С учётом указанного, на данном этапе развития необходимо осуществить в стране активную, дифференцированную, протекционалистскую региональную финансово-экономическую политику, которая будет иметь характер чётко выявленной государственной концепции и которая будет упрочена соответствующей законодательной базой. Необходимость этого обусловлена приоритетом и значением региональной политики в общей финансово-экономической политике государства.

Одним из способствующих достижению этой цели условий является введение и проведение особого финансового и экономического режима для слабо развитых регионов. Экономический и финансовый протекционизм со стороны государства должен носить особенно активный характер по отношению к горным районам, что, в первую очередь, проявляется в поощрении эффективного использования местных ресурсов и инвестиций, в создании новых рабочих мест и в обеспечении полного трудоустройства, в выдаче выгодных, низкопроцентных, кредитов и сокращении налогового бремени. [59].

Главным направлением усвоения и использования местных ресурсов в регионах страны должно стать развитие мелкого и среднего предпринимательства.

Усвоение и рациональное использование материальных, трудовых и финансовых ресурсов, разбросанных по территории Грузии, самое эффективное средство удовлетворения внутреннего потребительского рынка,

для достижения которого должна быть на основе специальных предложений разработана документальная концепция развития в регионах мелкого и среднего предпринимательства с учётом отраслевых и территориальных приоритетов. [16].

Для ускорения перехода страны к рыночным отношениям, одной из значительных составных частей региональной финансово-экономической политики должно стать создание свободных экономических зон, особенно в депрессивных районах. Это будет способствовать повышению производственно-экономической активности и привлечению зарубежных инвестиций, улучшит экспортно-импортную деятельность регионов как значительный составной элемент региональной экономической политики.

В ближайшей перспективе особое значение приобретёт региональная финансово-экономическая политика страны в отношении к функционированию кавказского транспортного коридора. Введение в действие этого проекта создаёт большие перспективы для тех городов и регионов, по чьей территории пойдёт транскавказский коридор. С этой точки зрения города - Тбилиси, Кутаиси, Поти и Батуми - возможно превратятся в бизнес-центры международного масштаба.

В Грузии главный вектор финансово-экономической политики должен быть направлен на последовательное преодоление существующих важнейших диспропорций между уровнями развития регионов. Вместе с тем, при реализации политики выравнивания уровней развития регионов будет необходима защита принципов оптимальности и справедливости. [11].

Таким образом, для совершенствования и эффективного проведения региональной финансово-экономической политики необходимо создать соответствующую политическую и экономическую среду, соответствующие организационные и правовые структуры. В настоящее время с целью урегулирования региональных экономических, финансовых и социальных процессов в Грузии созданы и функционируют разнообразные

государственные структуры: комитет региональной политики парламента Грузии и местного самоуправления, служба региональной политики и управления Президента Грузии, региональные структуры отдельных министерств и ведомств, а также местные органы краевого, районного и городского правления. В ближайшем будущем будет необходимо совершенствование названных структур в соответствии с внесёнными изменениями в органический закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении».

Финансовая система страны представляет собой единство различных сфер финансовых отношений, в процесее которого производится создание фондов денежных средств и их использование. Конкретнее, финансовая система - это система форм и методов создания, распределения и использования фондов денежных средств государства и производств.

Каждое звено финансовой системы воздействует на процесс воспроизводства в определённой дозе, что преимущественно обусловлено характерными для неё функциями. [84].

Главной функцией финансовой системы является эффективное распределение финансовых ресурсов. Кроме того, у финансовой системы шесть рыночных функций:

1. обеспечение правил перемещения экономических ресурсов во времени из одного региона в другой, а также из одной отрасли в другую;
2. обеспечение правилами управления риска (механизмами риска);
3. обеспечение правилами клиринга и осуществления расчётов для развития торговых отношений;
4. обеспечение информацией о ценах с целью получения оптимальных решений в различных отраслях производства;
5. обеспечение механизмов объединения и разделения ресурсов в различных производствах;
6. обеспечение правилами решения проблем стимулирования.

Финансовая система любого государства делится на три основные сферы: государственных финансов, финансов государственных субъектов и финансов семейного хозяйства. Все три сферы финансовой системы тесно связаны друг с другом.

Сфера государственных финансов включает бюджеты центральных и территориальных единиц, внебюджетные и другие специальные фонды. Она обеспечивает формирование доходной части бюджетов семейных хозяйств; финансирование ведомств, учреждений и финансирование отдельных общегосударственных мероприятий.

Сфера финансирования хозяйственных субъектов включает финансирование юридических лиц. Она обеспечивает формирование бюджетов семейных хозяйств, бюджетов центральных и территориальных единиц, доходных частей внебюджетных и специальных фондов.

Сфера финансов семейных хозяйств включает финансы отдельных семей. Она обеспечивает формирование доходной части бюджета центральных и территориальных единиц, а также инвестиций в ценных бумагах.

Современная финансовая система Грузии состоит из следующих звеньев финансовых отношений:

1. Государственная бюджетная система.
2. Специальные внебюджетные фонды.
3. Государственный кредит.
4. Фонды имущественного и личного страхования.
5. Финансы хозяйственных субъектов (производств).

Самым значительным звеном в структуре является государственная бюджетная система, которая есть единство бюджетов страны, и основывается на административно-территориальном устройстве страны, на экономических отношениях и юридических нормах.

На сегодняшний день бюджетная система Грузии коренным образом преобразована, приближена к бюджетной системе экономически развитых государств запада и включает три звена:

1. центральный бюджет Грузии (который вместе со специальными внебюджетными фондами создаёт государственный бюджет страны);
2. бюджеты Абхазской и Аджарской автономных республик;
3. бюджеты других территориальных единиц Грузии.

Указанные звенья бюджетной системы независимы друг от друга и по форме и содержанию представляют собой финансовые планы мобилизации и использования необходимых денежных средств для функционирования центральных и местных органов государственной власти.

Вторым значительным структурным звеном финансовой системы Грузии являются специальные внебюджетные фонды, которые представляют собой единство финансовых средств, находящихся в ведении центральных и местных органов правительства, и которые имеют строго ограниченное целевое назначение - расширение социального обслуживания населения, стимулирование отстающих отраслей инфраструктуры, обеспечение приоритетных отраслей национальной экономики дополнительными ресурсами.

В настоящее время в Грузии функционирует два специальных внебюджетных фонда:

1. Единый государственный фонд социального обеспечения Грузии (источники доходов и направления расходов определяет законодательство Грузии). Он объединяет и основные направления трудоустройства (временное трудоустройство безработных, осуществление программ помощи трудоустройству безработных);

2. Единый государственный дорожный фонд Грузии (доходы - акцизы, налог за пользование дорогами, налоги собственников транспорта). Тратится

на уход - содержание дорог, для покрытия неоплаченной части выполненных в предыдущие годы работ.

Говоря о специальных фондах, необходимо принять во внимание и то, что закон Грузии «О государственном бюджете Грузии 1997 года» постановил создание фонда Уполномоченного Президента Грузии или краевого фонда и открыл в региональных службах государственной казны специальные счета. На этот счёт будут переведены определённые центральным бюджетом Грузии расходы, рассчитанные на содержание аппарата уполномоченного Президента, средства, превышающие собственный доход бюджетов входящих в край территориальных единиц. Реально, основными источниками доходов таких фондов являются начисления размеров до 1% совместного бюджета, а деятельностью фонда управляет совет фонда.

Финансовые ресурсы краевого фонда будут целенаправлены на финансирование региональных программ.

Формирование баланса доходов-расходов фонда Уполномоченного Президента Грузии или краевого фонда происходит в процессе составления бюджета входящих в край территориальных единиц и утверждается администрацией Уполномоченного Президента республики края вместе с местными органами управления территориальных единиц, входящих в состав края.

В структуре финансовой системы Грузии одним из основных звеньев является государственный кредит, который представляет собой форму кредитных отношений между государством и юридическими и физическими лицами, когда государство выступает в роли зачинщика. Денежные средства входящие путём государственного кредита переходят в распоряжение государства и создают дополнительные финансовые ресурсы. Эта сумма в основном покрывает дефицит бюджета, что совершенно закономерно, поскольку выигранные от реализации ценных бумаг денежные средства

представляют собой неинфляционный источник покрытия дефицита государственного бюджета. Что касается процента государственного займа и самого покрытия займов, это производится ассигнованием государственного бюджета.

В Грузии по следам развития рыночной экономики всё большее значение приобретают такие значительные звенья финансовой системы страны как фонды имущественного и личного страхования, и финансы хозяйственных субъектов (государственных, муниципальных, акционерных, частных и других личных производств). Они представляют собой главную действующую силу развития финансовых отношений.

Финансовое руководство Грузией осуществляется на основе принятых конституцией и парламентом страны соответствующих законов. В финансово-бюджетной сфере государственного управления и в фискальной сфере полномочия координатора осуществляет Министерство финансов Грузии. (см. рис. 2.1.) С точки зрения управления единую финансовую систему государства составляют Министерство финансов Грузии, министерства финансов Аджарской и Абхазской автономных республик, казначейские, финансовые, налоговые и таможенные службы краёв, городов и районов, а также подчинённые министерству другие организации и учреждения.

Структура министерства финансов Грузии состоит из центрального аппарата, который делится на подразделения и подведомственные учреждения. [100]

Рис. 2.1. Структура министерства финансов Грузии



1. осуществляет мобилизацию бюджетных доходов, вместе с Палатой контроля Грузии обеспечивает выполнение государственного бюджета Грузии, производит оценку исполнения доходов утверждённого государственного бюджета; осуществляет мероприятия по обеспечению расходов бюджетных средств в соответствии с назначением;

2. С Национальным банком Грузии контролирует кассовое исполнение бюджета; помогает Национальному банку Грузии как банку-агенту в защите главного параметра денежно-кредитной политики; посредством государственной казны штрафует коммерческие банки за приостановку бюджетных средств или их использование как кредитных ресурсов; составляет квартальные и годовые отчёты выполнения бюджета государственных и территориальных единиц Грузии, и представляет их Президентом Грузии;

3. Вместе с Национальным банком активно участвует в осуществлении мероприятий по стабилизации национальной валюты; изучает положение денежного оборота и разрабатывает предложения по его улучшению, по выпуску и распространению билетов денежной и вещевой лотереи;

4. осуществляет контроль за правильным и экономичным расходованием средств содержания аппарата управления, разрабатывает предложения по совершенствованию организационной структуры органов государственного управления и удешевления их содержания, в финансовой системе страны осуществляет подбор и перераспределение кадров, мероприятия по их подготовке и повышению квалификации. [107].

В 2000-2002 годах в Грузии было создано сравнительно новое структурное подразделение - Министерство налоговых доходов - со своими подразделениями и органами. В его непосредственную функцию входило осуществление поставленной перед страной фискальной политики. Министерство налоговых доходов Грузии с его налоговыми и таможенными службами осуществляло мобилизацию доходов, а весь материал

заключительного отчёта сосредотачивался в министерстве финансов, которое составляет отчёт государственного бюджета Грузии и представляет его Президенту страны.

Указанная система к этому периоду не оправдала себя. С целью строгого учёта и единой координации доходов и расходов государства избрало направление укрупнения этой структуры - сосредоточение в Министерстве финансов.

Необходимым условием и заключительной стадией эффективного управления финансовой системой Грузии выступает финансовый контроль. Его целью является осуществление государственной финансовой политики и контроль за производством, распределением и использованием всех звеньев финансовой системы.

К органам контроля финансовой системы Грузии относятся: парламент, специальное ведомство государственного финансового контроля - контрольная палата, министерство финансов, отраслевые министерства и ведомства.

Парламентный контроль в соответствии с Конституцией Грузии в основном осуществляется в период рассмотрения-утверждения проекта бюджета, при рассмотрении отчёта по выполнению бюджета. С этой целью при парламенте Грузии создаются финансово-бюджетный комитет и комитет налоговых доходов, которые проверяют законность и полноту предусмотренных проектом доходов и расходов, а также правильность отчёта выполнения бюджета.

Высший независимый орган финансового контроля Грузии представляет собой Контрольная палата, которая подотчётна только перед Парламентом Грузии. Она с помощью её центральных и местных органов контролирует, изучает и анализирует законность и эффективность использования государственных материальных и денежных ресурсов; координирует деятельность других служб финансового контроля. [46].

С точки зрения финансового контроля значительные функции выполняет министерство финансов. В частности оно осуществляет контроль за доходами государственных средств, расходами, кассовым выполнением государственного бюджета банковскими учреждениями страны, за правильной и экономной тратой средств на содержание аппарата управления, за обработкой и использованием драгоценных металлов и камней.

И в заключении, один из государственно важных звеньев финансового контроля - налоговые и таможенные службы Грузии с их центральными аппаратами и местными органами, которые подчиняются министерствк налоговых доходов и обеспечивают выполнение доходов государственного бюджета страны и правильное проведение налоговой политики. [100]

Переход на рыночные отношения и многоукладную экономику поставил на повестку для задачу основательной трансформации модели формирования, распределения метериально-финансовых ресурсов территориальных единиц, утвердившейся в условиях плановой экономики. В первую очередь стало необходимым усиление роли и значения местных органов управления в деле мобилизации и исползования территориальных финансовых ресурсов. Это последнее предполагает замену централизованной модели управления финансовыми ресурсами децентрализованной, автономной моделью, что достигается в первую очередь усилением принципа независимости, автономности местнх органов управления, обеспечением за ними прав самостоятельного распоряжения финансовыми ресурсами.

В условиях рыночных отношений обязательным элементом эффективного функционирования и развития социально-экономической системы территориальных единиц стало наличие достаточных финансовых ресурсов. Благополучие населения территории, возрождение и развитие местной экономики, улучшение условий жизни населения возможны в

пределах тех финансовых ресурсов, которыми располагают местные органы управления; поэтому поиск финансовых поступлений и расширение их масштабов являются одной из главных задач территориальных органов управления. [15]

При этом финансовое положение территориальных единиц зависит как от единой финансово-экономической политики страны, так и от экономической мощью расположенных в пределах территории хозяйственных субъектов. Мобилизация и использование финансов на уровне территории зависит от прав, предоставленных территориальным органам управления законодательством страны, от системы налогообложения и использования регулирующих механизмов в направлении формирования собственных финансовых ресурсов. Конечно, финансы территориальных единиц зависят в значительной степени от того, насколько эффективно пользуются своими финансово-экономическими правами территориальные органы управления. Ведущую роль в формировании и использовании территориальных финансов занимает и то, какова политика межбюджетных отношений в стране и насколько оптимально реализуется она в отношении той или иной территориальной единицы.

До сих пор четко не сформирована категория территориальных финансов и она часто отождествляется с территориальным бюджетом. В результате изучения и обобщения материалов происходящих в этом направлении выявлены новые характеристики формулирования категории территориальных финансов. В самой простой форме территориальные финансы можно определить как формирование, распределение и перераспределение денежных средств в пределах территориальной единицы и их использование для реализации стоящих перед территорией социально-экономических задач и уравнивания неравномерности уровня территориального развития.

В связи с финансовым кризисом, возникшим в странах с переходной экономикой, в том числе в Грузии, территориальные финансы не обеспечивают выполнения стоящих перед ними задач. В такой обстановке центростремительная и центробежная политика страны получает часто характер противопоставления и еще больше углубляет отрицательные социально-экономические последствия дефицита финансов. Исходя из этого, на повестку дня становится задача гармонизации и взаимосочитания глобальной финансовой политики страны и ее территориальных аспектов, решение которой возможно только совместными усилиями органов управления на всех уровнях власти и компромисным соглашением. [90].

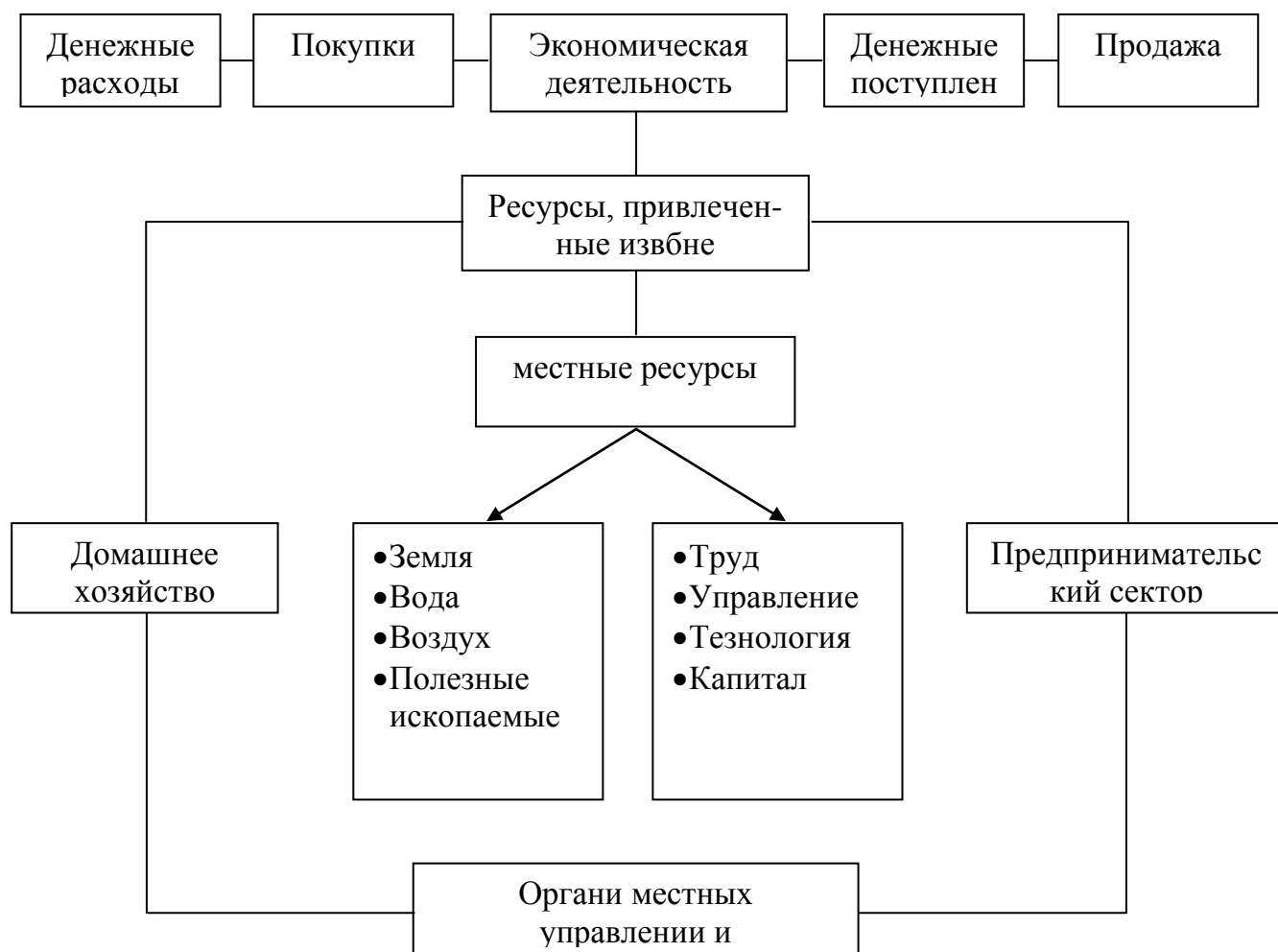
Одним из главных источников формирования территориальных финансовых ресурсов является местное хозяйство, представляющее собой единство (взаимодействие) предприятий различных форм собственности, домашних хозяйств и местных органов управления для реализации социально-экономических интересов населения территории. Она опирается на исторически сформировавшееся на данной территории единое экономическое, культурное и информационное пространство и различной комбинацией факторов производства обеспечивает хозяйственную деятельность, занятость населения и удовлетворение его потребностей.

Простую модель местного хозяйства, создающего территориальные финансы, схемически можно представить следующим образом:

В формировании территориальных финансов постепенно растут роль и значение домашнего хозяйства. Оно обеспечивает не только рост территориальных финансовых источников, но и является главным звеном формирования духовных и культурных ценностей. В то же время домашнее хозяйство оказывает значительную роль на развитие материального производства, особенно на такие сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство, транспортно-коммуникационные системы, отрасли социальной инфраструктуры и т.д. Также значительна в формировании территориальных

финансов роль предпринимательского сектора, в котором с целью получения прибыли происходит производство товаров и услуг (см. рис.2.2.).

Рис. 2.2. Местное хозяйство и территориальные финансы



В этой категории следует объединить не только промышленный сектор, но и торговые фирмы, сельскохозяйственные и индивидуальные ремесленные предприятия, банки, страховые службы и т.д. Третьим основным источником формирования территориальных финансов выступает территориальная (местная) власть, благодаря которой происходит получение дивидендов от казначейских хозяйственных субъектов и привлечение финансовых ресурсов (займы из центрального бюджета, трансферты, банковские кредиты) от различных внешних источников.

В отличие от плановой экономики в условиях рыночных отношений ответственность за реализацию социально-экономической политики

государство перераспределило на органы местного управления и самоуправления, в связи с чем их роль увеличилась значительно. Создание и улучшение социальной инфраструктуры и коммунальных систем в территориальных единицах полностью стали функцией местных органов управления. В то же время в выполнении их функций территориальным органам мешает несовершенство соответствующей законодательной базы. Дело в том, что пока что в правовом отношении не уточнена структура имущества (материального и финансового) территориальных единиц, что не дает возможности эффективного управления территориальными финансами.

Усиление роли органов территориального управления в регулировании финансов-экономических систем требует основательной трансформации используемых на сегодняшний день методов и форм управления. В условиях Грузии крупные территориальные единицы (края) значительно отличаются друг от друга своими природно-климатическими условиями, традициями, уровнем социально-экономического развития и другими параметрами. Поэтому использование единой унифицированной модели управления финансовыми ресурсами без учета соответствующей специфичности не дает желаемых результатов. Исходя из этого, управление формированием и использованием финансовых ресурсов целесообразно на основе модели, приспособленной и скорректированной по каждой крупной территориальной единице так, чтобы не разрушить единое пространство экономической политики страны.

На современном этапе одним из главных факторов повышения эффективности управления территориальными финансово-экономическими и социальными системами является достижение финансовой независимости территориальных единиц. Мероприятия, проведенные в Грузии в этом направлении до настоящего времени, не создали реальной финансовой независимости органов территориального управления и в формировании доходов территориальных единиц. Мероприятия, проведенные в Грузии в

этом направлении до настоящего времени, не создали реальной финансовой независимости органов территориального управления и в формировании доходов территориальных бюджетов по-прежнему высока степень зависимости от центральной власти. Указанную проблему еще более обостряет то, что между центром и территориями нет разграничения экономической компетенции.

Социально-экономическое развитие регионов в Грузии тесно связано с эффективным функционированием действующей в стране финансово-налоговой системы.

Согласно закону Грузии «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» бюджеты Абхазской и Аджарской автономных республик и других территориальных единиц страны представляют собой финансовую базу осуществления функций местных органов самоуправления на этих территориях. Посредством указанных бюджетов осуществляется финансирование экономических, социальных, культурных и других программ территориальных единиц. Вместе с тем местные органы управления самостоятельно устанавливают, утверждают и выполняют соответствующие бюджеты. [139].

В местный бюджет зачисляются все местные налоги, введенные местными представительными органами государственной власти и управления территориальных единиц; четыре общегосударственных налога (земельный налог, имущественный налог, налог на пользование природными ресурсами, налог на загрязнение среды вредными веществами) полностью, и два налога от доходов предусмотренных долгосрочными экономическими соглашениями.

В местный бюджет также зачисляются трансферы из государственного бюджета, внутренние займы и доход, полученный в результате выданных средств, займы и гранты от внешних доноров.

Согласно закону Грузии «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» распределение доходов местного бюджета между бюджетами различных отраслей осуществляется по правилам установленным высшими правительственными органами Абхазской и Аджарской автономных республик и местными органами управления территориальных единиц. Вместе с этим органы территориальных единиц, государственные власти и местные органы самостоятельно решают направления использования доходов соответствующего бюджета. Что касается переданным из бюджетов верхнего уровня трансферов и займов, их использование возможно лишь по целевому назначению. Необходимо рассмотреть более детально расходные обязательства органов местного самоуправления Грузии и их доходные возможности, их зависимость от правительства в сфере получения трансферов и полученные от внешних доноров доходы.[51].

На местное самоуправление и местное управление возлагаются административные, потребительские и финансовые обязанности во всех функциях, хотя реально местная власть не контролирует большую часть расходов. Например, местное самоуправление не имеет права сократить уровень потребления в области образования и здравоохранения. Оно имеет лишь право предлагать кандидатуры директоров школ и главврачей, их назначение же прерогатива соответственно министерств образования и здравоохранения. Центральное правительство определяет число трудоустроенных в указанном секторе и составляет для них унифицированную шкалу зарплаты.

Долю местных расходов (в общих консолидированных расходах) на образование, культуру и спорт, здравоохранение и соцобеспечение

ТАБЛИЦА 2.1.

Механизм распределения общегосударственных и местных налогов между центральными и местными властями

Вид налога	Распределение в бюджетах, %
------------	-----------------------------

1. Государственные налоги	Централь ный	Територ иальны й	Централ ьный	Автономны е республики
Таможенный налог	100%	0%	50%	40%-Аджа рский А.О.
Подходный налог	15%	85%	1%	99%
Налог на прибыль	15%	85%	1%	99%
НДС	100%	0%	60% *	40%-Аджа рский А.О.*
Акциз	100%	0%	60%	40%-Аджа рский А.О
Налог на имущество	0%	100%	0%	100%
Земельный налог	0%	100%	0%	100%
Налог за пользование природными ресурсами	0%	100%	0%	100%
Налог на экологию	0%	100%	0%	100%
Социальный налог	Единый фонд соцобеспечения и занятости (27%+1%)			
Налог на собственников автотранспортных средств	Государственный дорожный фонд			
Налог на вход автотранспорта на територии Грузии	Государственный дорожный фонд			
Дорожный фонд	100%	0%	100%	0%
Медицинский налог	Государственный фонд здравоохранения			
	0%	100%	0%	100%
Налог на передачу имущества	0%	100%	0%	100%
2.Местные налоги				
Налог на предпринимательскую деятельность	0%	100%	0%	100%
Налог на игровой бизнес	0%	100%	0%	100%
Курортный налог	0%	100%	0%	100%

Гостиничный налог	0%	100%	0%	100%
Рекламный налог	0%	100%	0%	100%
Налог за применение местной символики	0%	100%	0%	100%
3.Неналоговые доходы				
Сборы и пошлины от лицензии и государственного обслуживания	Соответствующие службы, которые выдают лицензии и т.д.			
Доходы от аренды государственного имущества и земли	100%	0%		
Доходы от дивидендов или доля прибыли	100%	0%		
Проценты на займы, депозиты и/или векселя Государства	100%	0%		
Доходы от продажи Госимущества	100%	0%		
Доходы от продажи земель и нематериальных активов	100%	0%		
Доходы от продажи госзапасов	100%	0%		
Доходы от организации латарей	0%	100%		
Доходы от трансфертов	По назначению			
Доходы от грантов	По назначению			
Местные сборы на лицензии				
Сбор на разрешение для начала строительства	0%	100%	0%	100%
Сбор на разрешение торговли	0%	100%	0%	100%
Сбор на разрешение ограничения воспользовании общественных мест	0%	100%	0%	100%
Сбор на разрешения перевозки на местный транспорт	0%	100%	0%	100%
Сбор на изменения облика архитектурного объекта	0%	100%	0%	100%
Сбор на размещения рекламы	0%	100%	0%	100%
Сбор на парковку автотранспорта	0%	100%	0%	100%
Тендерный сбор	0%	100%	0%	100%

*Норматив, указанный в таблице действует при мобилизации данного налога таможенным департаментом. В случае мобилизации данного налога налоговым департаментом, в бюджете автономной республики остаётся 30 процентов.

показывает приведённая ниже таблица 2.1. Сегодня, в сравнении с центральным правительством, на местное правительство приходится

большая доля расходной ответственности в сфере образования - 75,5% консолидированного бюджета. В сфере медицины доля местного управления 50%.

В настоящее время у органов местного управления три основных источника доходов:

1. налоговые доходы, полученные от находящихся под их подчинением физических и юридических лиц;
2. средства, полученные от местных государственных производств;
3. средства, выделенные из центрального бюджета местному управлению.

Представление о главных источниках налогов и сборов и их распределении между центральной и местной властью даёт таблица.

Как видно из данных, приведённых в таблице, механизм распределения налогов разнообразен. Он зависит от «типа» местного управления - район, город специального статуса. Аджарская автономная республика. Доход из всех общих налогов прежде всего передаётся районному уровню. Потом гамгебели (мэр) решает судьбу дальнейшего распределения этих доходов - местному самоуправлению находящемуся в подчинении района, для чего необходимо решение сакребуло.

Для межбюджетного регулирования, параллельно с частичными распределениями налоговых доходов, широко используется механизм трансферов. Трансферы выделяются с целью преодоления возникшего в результате неравномерного экономического и социального развития территориальных единиц дисбаланса и проведения единой социальной политики на территории страны.

Объём трансферов, подлежащих передаче из центрального бюджета Грузии в местные бюджеты определяется Парламентом Грузии. Объём трансферов, подлежащих передаче из бюджетов районных и бюджетов городов центрального подчинения определяется представительными

органами государственной власти автономных республик, городов центрального подчинения и районов и местными органами управления.

Трансферы не что иное как целевая помощь территориальным единицам для решения тех задач, которые требует т.н. защищённых статей учреждений сферы образования, здравоохранения и социальной сферы.

Впоследнюю же входит зарплата, стипендия, социальная помощь, расходы на питание, приобретение медикаментов, медицинские программы, ликвидация результатов стихийных бедствий и т.д.

К сожалению, по сегодняшний день не утверждена совершенная методика определения трансферов. Она в основном основывается на субъективных факторах, в результате чего часто нарушаются принципы справедливости и сравнительно высокоразвитые регионы получают более высокие трансферы, чем слаборазвитые. Часты случаи, когда из двух районов одинакового стартового уровня одному выделяются трансферы, а другому нет.

Следует учесть, что с целью проведения общего анализа финансов местного управления доходы объединяют в три основных категории:

1. общие налоги;
2. местные доходы;
3. трансферы.

Их сумма к 2000 году составила 69,9% от единых доходов органов местного управления, что приблизительно столько же, как аналогичные показатели Чехии, Польши и Болгарии.

В Грузии для местного управления существует два вида займов - из коммерческих банков и государственного или районного бюджета.

Получение займов из коммерческих банков осуществляется лишь с разрешения Президента Грузии, возможно на 3-6 месяцев и, как правило, осуществляется только на районном уровне. Эта система была введена с целью избежания девальвации лари. Бюджетный займ - это краткосрочный

займ и требует специального согласования между министерством финансов и гамгебели (мэром). В случае задержки платежа предусмотрены 0,1% от полного займа за каждый просроченный день (или 36,5% годовых). В обоих случаях большая часть займа используется на покрытие затрат по зарплатам защищённого сектора.

ТАБЛИЦА 2.2.

Валовые доходы и расходы бюджетов единиц местных самоуправления (%) по категориям, на 2001 г.

Доходы/ Расходы	58 административных районов, 2 А.Р., г. Тбилиси	58 административных районов, 2 А.Р	58 административных районов
Д о х о д ы:			
Государственные налоги	14.81	16.64	0.30
Регулируемые налоги	29.60	23.67	19.59
Местные налоги	22.60	20.97	33.19
Общегосударственные налоги, оставленные на местном уровне	4.94	3.12	3.69
Неналоговые поступления	15.51	16.29	13.42
Трансферты	9.87	15.79	23.53
Другие доходы	2.68	3.53	6.29
Р а с х о д ы:			
Финансирование экономики	29.51	16.33	12.94
Финансирование социально-культурных мероприятий	44.32	48.30	63.03
в.ч. образование	28.93	33.92	47.28
Другие расходы	26.17	35.37	24.03

Необходимо учесть и то, что несмотря на ограниченное законом правило о осуществлении покрытия дефицита местных бюджетов государственным займом, практически дефицит бюджета на уровнях местного управления и самоуправления покрывается за счёт трансферов государственного правительства.

Как видно из данных, приведённых в таблице 2.2. большая доля (44,32%) расходов местного управления состоит из определённых правительством защищённых статей, а в них доля образования 28,9%. Если

проверить лишь общие расходы районов, доля которая приходится на защищённые статьи, составляет 63,03%, отсюда на образование приходится 47,28%. Вместе с тем, фактически большая часть целевых трансферов местного самоуправления приходится на покрытие расходов на образование (83,44%).

Органы местного управления осуществляют большие расходы для финансирования полностью экономики, куда входит обеспечение газом и водой, ветеринарное обслуживание, транспорт и коммуникации, дороги и сельскохозяйственное обслуживание, которые не входят в другие категории (под названием «финансирование единой экономики»). В этой категории общий расход местного управления в 2000 году составил 29,5% общих расходов, категория «расходов законодательных и исполнительных органов» занимает второе место в общем объёме расходов, который равен 8,6%.

По доходам и расходам между местными управлениями наблюдается заметная разница. Так например, Поти получает от государственного правительства нулевой трансфер, а Озургети - 38,8% общих доходов. В Зестафони местные налоговые доходы составляют 60,4% общих доходов а в Озургети - 34,9%.

В доле расходов, Зестафони тратит на коммунальные услуги очень мало - 4,9% общих расходов, а на образование - значительную часть (54% общих расходов). Поти предсавляет пример сравнительно равномерного ведения расходов: 32% - коммунальное обслуживание, 25,6% - образование, 20% - другие статьи.

Значительно и то, что местными управлениями Грузии в течение последних 10 лет не были осуществлены значительные капитальные инвестиции за счёт собственных средств. Некоторые муниципалитеты, которые осуществили капитальные инвестиции, сумели это посредством внешних донорских организаций и фондов, прежде всего посредством фонда

муниципального развития мирового банка и фонда социальных инвестиций Грузии.

Посредством фонда муниципального развития Грузии в 12 городах и районах Грузии было финансировано множество проектов, большая часть которых была использована для реабилитации дорог, водных систем, школ и других инфраструктур социального обеспечения. В общем указанным проектом осуществлены проекты стоимостью 37 млн. лари.

Капитальные работы большого объёма проведены и фондом социальных инвестиций Грузии, который осуществляет проекты сравнительно небольшого объёма, но он фактически охватывает всю Грузию. Фонд уже осуществил инвестиции приблизительно 50 млн. лари и в ближайшие 4 года планирует осуществить капитальные расходования такой же суммы.

С точки зрения улучшения муниципального финансового управления необходимо отметить ту техническую помощь, которую финансируют разные международные донорские организации. В указанном направлении активно работают Еврообъединение (TACIS), Проект муниципального развития и децентрализации Всемирного банка, Урбанический институт, USAID.

Изучение практики планирования и прогнозирования доходов и расходов местных бюджетов в Грузии показало, что в этом плане имеют место серьёзные нарушения, не используются научно аргументированные подходы и способы; оно в основном опирается на индивидуальные интуитивно-экспериментальные оценки, что вызывает невыполнение бюджетных заданий, создаёт искусственные трудности в мобилизации налоговых и вненалоговых доходов и оптимальном распределении расходов. Всё это ставит на повестку дня задачи коренной трансформации существующей методологии и методики составления местных бюджетов.

По нашему мнению при формировании местных бюджетов, в основу базы их налоговых доходов должны быть положены «разные налоги» и

классификация в форме «разных ставок». Разные налоги означают законодательное закрепление отличительных налогов на разных уровнях территориальной иерархии страны, а различные ставки подразумевают закрепление различных частей налоговой ставки какого-либо одного вида налога за центральным и местным бюджетом страны.

В первом случае каждый бюджет обеспечивается собственными источниками доходов и исключается выделение из бюджета одного уровня в бюджет другого уровня дотаций, трансферов и другой помощи.

Во втором случае основные виды налогов одновременно представляют собой источник доходов бюджетов разных уровней.

В бюджетной системе Грузии на сегодняшний день используются оба подхода, что вносит хаос и неопределённость в бюджетное устройство страны. Центральная власть, пользуясь своим монопольным законодательным положением, пытается ограничить рамки местной налоговой базы в пользу центрального бюджета. Считаем необходимым внесение изменений в существующее законодательство.

Сэтой точки зрения особо нужно выделить формулировку, согласно которой предварительная оплата освобождает производителя от уплаты местных налогов. Также, в условиях нулевой ренты на экспортируемый товар местным бюджетом часто приходится немалых средств, перечисленный в центральный бюджет, своими доходами.

Указанное правило отрицательно действует на доходную часть местного бюджета и соответственно становится невозможным произведение запланированных расходов.

По действующему в Грузии законодательству бюджетное регулирование осуществляется перераспределением государственных доходов между бюджетами разного уровня, основную форму которого представляют целевые трансферы. Определение объёма последних для территориальных уровней не основываются на научно обоснованной методологии и в

основном происходит по индивидуальному или групповому мнению и не учитывает сложностей социально-экономических задач, стоящих перед территорией.

По нашему мнению, в основу определения объёма трансфера должно быть положено два подхода. При первом подходе должен быть определён прогноз произведённой на душу населения продукции и обслуживания населения в рамках территории. Ясно, что в том регионе, где потенциал реального сектора высок и производится продукция большего количества в расчёте на душу населения, соответственно выше налоговые вношения в бюджет, и местный бюджет силён. Отрицательная сторона этого подхода в том, что в результате существующего в местном бюджете законодательства не встречаются те виды налогов, которые находятся в непосредственной связи с производством и объёмом обслуживания.

Правда, определённая доля налогов сходится в местном бюджете, но прибыль всё равно не прямо пропорциональна объёму производства. Может быть выпущена продукция большого количества, но прибыль быть очень низкой вследствие высокого удельного веса расходов. Поэтому указанный выше подход к определению трансферов фактически не исключает несправедливости и его применение не является целесообразным.

Более приемлим подход, при котором объём трансфера связан с минимальными местными доходами и результатами долгосрочных экономических нормативов. При применении этой модели особое значение приобретает проблема прогнозирования на региональном уровне. Для того, чтобы определить собственные доходы местного бюджета территории, необходимо прогнозирование той налоговой базы, из которой будет заполнен местный бюджет. После такого расчёта должно быть произведено сравнение прогнозного параметра местного бюджета с расходной частью бюджета. В том случае, если выявится опасность большого бюджетного

дефицита, это будет сигналом того, что в данном районе необходимо повысить объём трансферов.

Проект закона «О формуле и механизме расчёта уравниваемого трансфера в местном бюджете» является значительным шагом в направлении справедливого определения трансферов. Вместе с тем формула успешную роль играет для управления со слабым финансовым положением и направлена в сторону роста местных доходов.

Формула, предусмотренная законопроектом, имеет следующий вид:

$$T = (C - M) * (K_1 + K_2 + K_3 + K_4 - 3) * N,$$

где T - объём выделяемых для района трансферов,

C - по всем районам (теми) средний потенциальный доход на душу населения с включением трансфера (в планировании бюджета);

M - потенциальный доход на душу населения района (теми) без трансфера;

K₁ - удельный вес живущего в высокогорной полосе района населения среди населения этого же района;

K₂ - удельный вес среди населения района социально незащищённого населения - беженцев и вынужденно перемещённых лиц, ветеранов (инвалидов, участников) войны и вооружённых лиц, членов их семей, ветеранов боевых действий за территориальное единство, свободу и независимость Грузии, приближенных к ним лиц;

K₃ - исправляющий коэффициент роста (уменьшения) производственного потенциала района и бюджетных доходов;

K₄ - исправляющий коэффициент выполнения заданий по сокращению штатного количества занятых в бюджетных учреждениях района работников;

N - население района без включения беженцев и вынужденно перемещённых лиц.

В том случае, если вычисленная по формуле сумма трансферов больше (меньше) общего объема распределяемого трансфера, разница подчиняется пропорциональному перераспределению между бюджетами района.

Трансферт, подлежащий передаче в бюджеты местного самоуправления - села, теми, даба и города вычисляется аналогичным путём. Вместе с тем, потенциальный объём налоговых и вненалоговых доходов этих бюджетов к новому бюджетному году определяется законодательством Грузии, посредством долгосрочных экономических нормативов начислений от учреждённых для них государственных налогов и неналоговых доходов.

Здесь же нужно отметить, что в последующем совершенствования требует методика определения долгосрочных экономических нормативов, подлежащих зачислению в местный бюджет. По действующему ныне законодательству в бюджет территориальных единиц будут включены начисления от налогов на прибыль и доходных налогов физических лиц.

В стране, находящейся в кризисной ситуации, получение высокой прибыли хозяйственными субъектами почти невозможно, а вследствие низкого уровня зарплат и других денежных доходов доходы физических лиц и соответственно подоходные налоги очень низки.

Исходя из вышесказанного, из долгосрочных экономических нормативов территориальный бюджет не сможет обеспечить получение необходимых минимальных доходов. Поэтому, по нашему мнению, необходимо расширение перечня источников долгосрочных экономических нормативов путём включения в него дополнительной стоимости.

С ростом доходной части бюджета путём согласования с центральным правительством, считаем необходимым упорядочение учёта цели, что мы само собой признаём значительным резервом роста доходов. С этой точки зрения требует особого внимания местные налоги и сборы, которые введены не так давно и исходя из этого их налоговая база и правила

администрирования пока что несовершенны. Также требуют внимания другие вненалоговые доходы (земля, аренда, сдача в наём зданий и др.).

Закон «О местных бюджетах» пока существует лишь в виде проекта и исходя отсюда, на этом этапе не уточнено, какой вид он примет окончательно. Но необходимо отметить, что к бюджетам коренного уровня, местным налогам добавятся начисления от налогов на землю и имущество. Для местного управления даже в случае принятия самого пессимистического варианта, оно получает как минимум 9 млн. лари дополнительно, что значительно усилит их финансовое положение. Также необходимо отметить, что в компетенции бюджетов коренного уровня не будут входить расходы образования, культуры, здравоохранения и соцобеспечения, которые из-за их общегосударственного значения будут делегированы районному уровню.

Одной из значительных проблем является составление оптимального плана расходов местного бюджета. На переходном этапе, когда экономический потенциал страны и в том числе отдалённых территорий низок, невозможно планирование бюджета по полным нормативам, так как такие бюджеты не будут реальными из-за неприятия достаточных доходов.

Поэтому, целесообразно планирование минимального уровня расходов, в том объёме и масштабе, который обеспечивает минимальные жизненные потребности для бюджетных организаций и социально необеспеченных слоев населения. На реальном этапе к сожалению не возможно планирование расходов по потребительскому рынку.

Для роста эффективности расходной части целесообразно введение тендерной (конкурсной) системы, что вызовет в условиях конкуренции введение максимально низкой цены и высокого уровня обслуживания.

Также достойно внимания осуществление контрактной системы определённого муниципального обслуживания, что широко используется в развитых зарубежных странах. Здесь идёт речь о выявлении путём конкурса

частных структур и о передаче им права на определённое муниципальное обслуживание.

По нашему мнению значительным будет обязательное учреждение на отдельные работы гарантийных сроков, на основе чего исполнитель работ будет вынужден осуществить их с высоким качеством. чтобы избежать дополнительных расходов, которые будут вызваны выходом из строя до истечения гарантийного срока указанного товара или проведения работ.

Важное внимание должно быть уделено росту пропорций текущих и капитальных расходов в расходной части бюджета в пользу последних, что представляется нам одним из важнейших показателей здорового бюджета и соответствующей административной единицы.

С этой целью необходимо в расходной части определение приоритетов, максимальное сокращение\урезывание неприоритетных и бесцельных расходов.

Нужно отметить, что 13 марта 2000 года, согласно указу Президента Грузии №94 была утверждена «Государственная программа II этапа муниципального развития Грузии». Эта программа представляет собой продолжение программы утверждённой указом Президента Грузии №362 от 14 июля 1997 года «О государственной программе развития Грузии» и определяет основные тенденции децентрализации и короткий (2000 - 2001 г.г.) и средний (до 2005 года) срочный периоды реформ местного управления. В рамках этой программы было подготовлено несколько законопроектов и представлено для рассмотрения Парламенту Грузии. Среди них особенно важным являются следующие законопроекты: «О местном бюджете», «Владении, распоряжением местным имуществом и о правилах пользования им». Принятие этих законов бесспорно будет способствовать реальному осуществлению в стране фискальной децентрализации и росту

эффективности будущих расходов для текущего финансового продуцирования местного управления.

2.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Концептуальные и юридические основы финансово-бюджетных структур регионов (органов местного самоуправления и управления) в Грузии сформировались около шести лет назад с введением органического

закона «О местном самоуправлении» (октябрь 1997 года). После этого были утверждены и прибавились к закону ещё несколько законов, связанных с местными налогами и сборами, бюджетным процессом, передачей имущества. С этой точки зрения также необходимо отметить утверждённые приказом президента страны «Государственную программу муниципального развития Грузии» (июль 1997 года) и «Государственную программу II этапа муниципального развития Грузии» (март 2000 года). Избранием местных представительных органов началось формирование в Грузии института самоуправления.

Осуществлением указанных мероприятий была создана прочная социально-политическая и экономическая почва для перехода на современные формы самоуправления; выявились социально-экономические и бюджетные полномочия регионов (единиц местного самоуправления и управления); местная бюджетная политика упрочилась на принципе независимости бюджета; было запрещено административное вмешательство вышестоящих органов государственного управления в бюджетную компетенцию местных органов.

Органы самоуправления (сакребуло) в течение трёх лет их функционирования осуществили множество полезных мероприятий; выявили и задействовали в значительном количестве ранее неиспользованные бюджетные доходы. Многие из них за счёт местного бюджета решили вопросы облегчения тяжёлых условий жизни работников образования, культуры и других сфер, а также граждан, находящихся в беспомощном положении. Был дан простор развитию предпринимательства; большое внимание стало уделяться благоустройству городов, районных центров и даба, обеспечению населения питьевой водой, уходу за местными дорогами и т.д.

Несмотря на положительные результаты вышеуказанных мероприятий, в финансово-бюджетной деятельности регионов (единиц местного

самоуправления и управления) выявилось множество проблем и тормозящих факторов, среди которых необходимо отметить следующие:

1) Финансовая автономия местных самоуправленческих единиц и их обязанности и соответствующие им права на управление и распределение ресурсов ограничены; с административной и финансовой точки зрения они зависимы от регионов;

2) Местное самоуправление лишено всякой мотивации на повышение местных доходов, т.к. полученные из центра трансферы покрывают дефицит бюджета, в случае же роста местных доходов местные управления могут быть оштрафованы министерством финансов, что проявляется сокращением передаваемых им трансферов;

3) Единицы местного управления вынуждены быть главным образом зависимы от налогов на землю и имущество как на главный источник местных доходов. Поэтому большинство из них получает из местных источников недостающие доходы; [113].

4) Для единиц местного управления расчёт, начисление и сбор налогов проблематичны, и контроль за этим осуществляют должностные лица государственной налоговой службы. Вместе с тем единицы местного управления подчиняются необходимому расходованию средств на защищённые статьи - образование, здравоохранение, спорт и социальную помощь, что составляет 50-75% их расходов;

5) На сегодняшний день бюджет органов местного управления не являются прозрачными и «благосклонными» к потребителю. Это просто перечень расходов, где не указаны даже результаты проведённого обслуживания и программ. У единиц местного самоуправления нет пока права на управление имеющейся под их юрисдикцией земли и имущества;

6) Низкая квалификация избранных в большинство единиц местного самоуправления членов не обеспечивают управления бюджетным процессом на должном уровне. Часты случаи, когда они по незнанию, не используют

данные им бюджетные полномочия, не способны отыскать резервы увеличения доходов местного бюджета. Достаточно отметить, что установленные законом местные сборы по сегодняшний день не ввели до 900 сакребуло (88% от их общего числа). По этой же причине большинство сакребуло не выполняет или выполняет незначительно важнейшую функцию регулирования политического и социально-экономического развития конкретной территории;

7) Сегодняшнее правило взаимоотношений между сакребуло сёл, теми, даба и входящих в район городов и сакребуло районов создаёт часто большое недовольство. Дело в том, что единицы самоуправления, руководствуясь предоставленной законодательством самостоятельностью, не хотят мириться с учреждением для них районным сакребуло долгосрочных экономических нормативов из государственных налогов и разграничением расходов между районным бюджетом и бюджетом корневого уровня. Такой подход к делу создаёт хаос и расшатывает единую финансово-бюджетную политику страны. [73] .

С учётом всего вышесказанного, становится ясным, что в общем комплексе протекающих сегодня в Грузии экономических реформ особое значение придаётся оптимальному распределению ответственности между разными звеньями государственной системы управления и повышению качества децентрализации, последующему расширению финансово-бюджетных полномочий органов местного самоуправления и управления.

ТАБЛИЦА 2.3.

Динамика и структура территориальных бюджетов
Грузии за 2000-2001 годы (тыс. лари)

Наименование видов дохода	2000 год		2001 год		Темпы роста
	Сумма	В %-ах к итогу	Сумма	В %-ах к итогу	
Налог на добавленную стоимость	24750.6	8.5	32843.0	9.2	132.7
Акцизы	3429.0	1.2	7788.0	2.2	227.1

Таможенный налог	9092.9	3.1	16462.0	4.6	181.0
Подоходный налог	77545.1	26.8	118249.6	33.2	152.5
Налог на прибыль	58281.8	20.1	58192.8	16.3	99.8
Земельный налог	21291.1	7.4	21132.2	5.9	98.8
Налог за пользование природными ресурсами	7476.7	2.6	7354.7	2.1	98.4
Налог на имущество	25336.0	8.8	24316.3	6.8	96.0
Налог за передачу имущества	3795.5	1.3	4714.3	1.3	124.2
Месные налоги	18832.1	6.5	21470.1	6.0	114.0
Всего поступления от налогов	259932.6	89.8	324462.6	91.0	124.8
Сборы	6662.2	2.3	14389.5	4.0	216.0
Неналоговые доходы	22925.6	7.9	17838.5	5.0	77.8
Из них:					
Доходы от приватизации госимущества	10263.7	3.5	7476.2	2.1	72.8
Доходы от продажи государственных земель несельскохозяйственного назначения	892.3	0.1	1448.7	0.4	162.4
Доходы от специальных средств	10884.0	3.8	7764.7	2.2	71.3
Всего доходов	289520.5	100.0	356690.6	100.0	123.2

Источник: Министерство финансов Грузии

Благоприятные условия для этого создаёт органический закон «О местном самоуправлении и управлении».

С учётом первого послевыборного опыта самоуправления в нём было учтено много полезных изменений.

С целью реализации основных направлений фискальной политики территориальных единиц становится необходимым проведение таких действенных мероприятий, которые обеспечат:

а) большую самостоятельность местных бюджетов.

Согласно закону, местный бюджет независим как от бюджетов других местных органов самоуправления (управления), так и от государственного

бюджета Грузии и бюджетов Абхазской и Аджарской автономных республик. Самостоятельность местного бюджета обуславливает его обеспечиваемость установленными законодательством Грузии собственными, в том числе полученными из общегосударственных налогов доходами и выравниваемыми трансфертами, главные направления использования которых определяет соответствующий орган местного самоуправления, а также целевым трансфертом. Вместе с тем предусмотренные делегированными полномочиями программы и мероприятия финансируются выделенным с этой целью для органа местного самоуправления трансфером или же другим соответствующим доходом. Кроме того, органу местного самоуправления в рамках его полномочий, предоставляется возможность, кроме целевого трансфера, самостоятельно по собственному усмотрению использовать доходы из всех других источников;

б) укрепление и рациональное использование финансовой базы единиц местного самоуправления

Виды и предельный уровень доходов местного бюджета определяются законодательством Грузии. Также законодательством устанавливается дифференциация местных налогов и сборов, разграничение полученных от них доходов и пропорция зачисления доходов между бюджетами сёл, теми, даба, городов и районов (что до сегодняшнего дня решается на уровне районов). Отныне представительный орган местного самоуправления (управления) в рамках установленных законодательством Грузии ставок будет устанавливать конкретный объём местных налогов и сборов, определит тарифы квартирно-коммунального, бытового и другого коммунального обслуживания, правила их платёжности и администрирования в соответствии с законодательством Грузии. Вместе с тем исполнение прогнозных заданий налоговых доходов местного бюджета обеспечивает соответствующий территориальный орган налогового департамента Грузии,

а сборов и других неналоговых доходов - соответствующий местный орган самоуправления (управления).

в) социально-экономическое выравнивание единиц самоуправления

С целью выравнивания расходов бюджета в расчёте на душу населения местных самоуправленческих единиц с низкими бюджетными доходами до среднего показателя соответствующего района предусмотрено получение доходов из государственных ресурсов в новой форме - в виде целевых и уравниваемых трансферов.(см. таблицу 2.4.) Вместе с тем, уравниваемые трансферы будут переданы органам местного самоуправления по формуле, установленной законом Грузии, которая опирается на социально-экономический потенциал местного самоуправления. Целевые трансферы же используются для осуществления делегированных государственными органами полномочий.

г) содействие и ускорение осуществления местных инвестиционных проектов с использованием внутренних и внешних источников.

Местный бюджет должен включать все доходы и расходы по видам с выделением текущих и капитальных расходов, должен учитывать уплату долга местного самоуправления (управления). Вместе с ним, закон допускает существование в местном бюджете резервного фонда для непредвиденных и чрезвычайных расходов, в размере 2% общих расходов. Одной из составных частей местного бюджета становится прогноз инвестиционных расходов. В связи с этим каждый требующий финансирования проект представлен перед сакрбуло письменно и содержит информацию: о цели инвестиций и необходимых расходах, об объёме финансирования и источниках, о количестве займа и сроках его покрытия; о годовой сумме покрытия займа и оценке тех текущих расходов, которых требует инвестиция;

д) активное включение граждан в процессе составления и выполнение местного бюджета.

С этой целью местное самоуправление должно представить информацию и установить процедуры, которые дадут возможность гражданам принять участие в процессе принятия решений, связанных с местным бюджетом.

В современных условиях особые проблемы создаёт несовершенство соответствующей законодательной базы. С этой точки зрения финансово-бюджетные полномочия регионов (единиц местного самоуправления и управления) ещё более конкретизируются и развиваются в законопроекте Грузии «О местном бюджете» и «О формуле и механизме расчёта уравниваемого трансфера местного бюджета» (в предыдущем параграфе диссертации об этом частично говорилось). Введение их в действие предусмотрено после введения изменений и дополнений в органический закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении». Считаем что, введение названных законов укрепит законодательную базу и вызовет финансово-бюджетной сфере территориальных единиц такие позитивные результаты. как:

1) Полнота и реальность местного бюджета

Согласно ст.7 законопроекта «О местном бюджете» в местном бюджете полноценно и полностью выявляются доходы и расходы единиц местного самоуправления (управления). Вместе с тем, доходы и расходы определяются при утверждении бюджета исходя из их реальности. Объём доходов бюджета утверждается с учётом их максимальной (но реально возможной) мобилизации, а объём расходов в рамках доходов, которые обеспечивают финансирование необходимых затрат для осуществления полномочий органов самоуправления и управления.

ТАБЛИЦА 2.4.

Динамика и структура расходов бюджета территориальных единиц
Грузии за 2000-2001 годы (тыс. лари)

Наименование видов	2000 год	2001 год	Темпы
--------------------	----------	----------	-------

расходов	Сумма	В %-ах к итогу	Сумма	В %-ах к итогу	роста
Финансирование экономики	90408.3	27.9	124947.8	30.5	138.2
Финансирование социально-культурных мероприятий	164610.7	50.8	200950.8	49.0	122.1
Из них:					
Образование	107217.1	31.8	112000.0	27.3	108.5
Культура	21955.9	6.8	21552.9	5.3	98.2
Спорт	3146.0	1.0	7347.1	1.8	233.5
Здравоохранение	17577.9	5.4	23628.7	5.8	134.4
Государственные социальные пособия населению	18713.8	5.8	36422.1	8.9	194.6
Архив	202.2	0.1	416.4	0.1	206.1
Расходы военных комиссариатов и гражданской обороны	755.6	0.2	894.7	0.2	118.4
Расходы на содержание органов управления	30755.1	9.5	33567.7	8.2	109.1
Из них:					
Представительные органы	5464.1	1.7	7444.9	1.8	136.2
Исполнительные органы	25310.5	7.8	26131.8	6.4	103.2
Расходы из специальных доходов	10633.7	3.3	7364.5	1.8	69.3
Резервный фонд	739.1	0.2	350.4	0.1	47.4
Другие расходы	14812.1	4.6	25527.2	6.2	172.3
Всего расходы	324286.7	100.0	409949.9	100.0	126.4

Источник: Министерство финансов Грузии

2) Разграничение доходов и расходов местного бюджета между уровнями районных и самоуправленческих единиц.

В связи со сказанным интерес представляют два момента: во-первых, происходит перераспределение источников дохода, по правилу определённого законодательством, между местными бюджетами разных уровней на основе принципа уравнивания; во-вторых, из бюджета единиц местного самоуправления не будут финансироваться мероприятия по уходу

за образовательной, культурной, здравоохранительной и социальной сферами; их текущие и капитальные расходы, которые согласно ст. 16 законопроекта «О местном бюджете», будут делегированы районному уровню. С указанными изменениями возрастёт заинтересованность единиц местного самоуправления мобилизацией местных доходов, более конкретными и целевыми станут расходы местного бюджета. В том же направлении будет действовать 5 - ый пункт ст. 22 законопроекта, согласно которому, полученные в процессе выполнения бюджета, дополнительные суммы, которые возникнут путём перевыполнения прогнозированных доходов и экономии расходов, остаются в распоряжении местных органов самоуправления (управления) не подлежат изъятию и используются в соответствии с решением этого органа.

3) Утверждение грузинским законодательством долгосрочных экономических нормативов для всех уровней бюджета из общегосударственных налогов. (см. таблицы 2.3. и 2.5.)

В связи с этим особо следует отметить п.2 ст.12 законопроекта «О местном бюджете», согласно которому к доходам бюджета единиц местного самоуправления вместе с существующими до сегодняшнего дня местным налогам и неналоговым доходам добавляются точисления определённого объёма из налогов на землю и имущество (из налогов на землю - от 20% до 50%. на имущество - 40%). По расчётам специалистов Министерство финансов Грузии, даже в случае принятия самого пессимистического для местного самоуправления варианта, оно будет обеспечено, доходами минимум в 9 млн. лари, что, естественно, повысит доходы бюджета единиц местного самоуправления и в определённой степени усилит их финансовое положение.

4) Совершенствование бюджетного регулирования путём перераспределения источников государственных доходов между государственным бюджетом Грузии, бюджетами Абхазской и Аджарской

автономных республик, районными, городскими бюджетами, бюджетами даба, теми и сёл, на основе долгосрочных экономических доходов

С этой целью в указанном законопроекте особое внимание уделяется рассмотрению механизма утверждения объединённых трансферов, подлежащих передаче районному бюджету, их распределения, выделения бюджету единиц самоуправления (управления) краткосрочного беспроцентного бюджетного займа согласно всем существующим на территории бюджетам.

В частности, единице местного самоуправления (управления) по установленным правилам, для обеспечения социально-экономического развития выделяются трансферы: для осуществления делегированных функций - целевой трансфер, а для решения экологических вопросов и финансирования конкретных мероприятий по ликвидации результатов стихийных бедствий - специальный трансфер.

Выделенный для районного бюджета трансфер по каждому району (существующих на территории района всех бюджетов) ежегодно утверждается законом Грузии «О государственном бюджете Грузии» с выделением в нём в отдельную строку уравниваемых целевых и социальных трансферов. Затем выделенный для районного бюджета объединённый трансфер, утверждённый законом Грузии на основе формулы определения отчислений долгосрочных экономических нормативов из общегосударственных налогов в бюджеты единиц самоуправления, распределяется между бюджетами расположенных на территории района единиц самоуправления и районным бюджетом. Вместе с тем единицам самоуправления (управления) в случае необходимости выделяются краткосрочные (до 6 месяцев) беспроцентные бюджетные займы с условием возвращения в тот же год из государственного бюджета Грузии, бюджетов автономных республик и районного бюджета.

ТАБЛИЦА 2.5.

Показатели выполнения планов по доходам и расходам территориальных консолидированных бюджетов Грузии за 2001 год (в тыс. лари)

Наименование территории	Доходы			Расходы		
	План	факт	%	План	факт	%
Абхазия	8516.7	8074.2	94.8	8516.7	7610.5	89.4
Аджария	65854.7	112085. 0	170.2	65854.7	111782. 0	169.7
Тбилиси	169118. 4	155160. 1	91.7	169117. 4	154817. 6	91.5
Кахетинский край	18125.3	16666.5	92.0	18125.3	16404.8	90.5
Имеретинский край	34127.4	34667.4	101.5	34127.4	31881.3	93.4
Край Мингрелии и верхней Сванетии	23908.8	21389.0	89.5	23908.8	21083.6	88.2
Внутренне-Карталинский край	12928.0	11586.0	89.7	12923.0	11341.7	87.8
Нижне-Карталинский край	26191.6	25483.3	97.3	26191.6	24835.7	94.8
Гурииский край	6577.5	6396.6	97.3	6577.5	6312.0	96.0
Край Самцхе и Джавахетии	11569.9	11103.1	96.0	11569.9	10846.6	93.7
Мцхета-Мтианетский край	9638.5	9293.2	96.4	9638.5	9017.1	93.8
Край Рача-Лечхуми и Нижней Сванети	4204.1	4039.9	96.1	4204.1	3997.0	95.1
Всего	390755. 9	414304. 3	106.0	390755. 9	409949. 0	104.9

Источник: Министерство финансов Грузии

Таким образом последовательное проведение местных мероприятий будет способствовать экономическому выравниванию местных единиц самоуправления (управления), успешному осуществлению делегированных им функций и преодоления возникших в процессе выполнения бюджета временных финансовых трудностей. [122].

Можно сказать, что органический закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении» и разработанные в соответствии с его требованиями законопроекты «О местном бюджете» и «О формуле и механизме расчёта выравниваемых трансферов местного бюджета» создаёт лучшую законодательную среду для финансово-бюджетной деятельности структур местного самоуправления, их дальнейшего развития. Несмотря на то, что названные законодательные документы являются продуктом острых общественных дебатов и определённой политической сделки (соответственно частично и непоследовательным) в целом их существование в этом виде всё же является шагом вперёд в общем процессе осуществления реформы. Ясно и то, что необходимо привести в соответствие с ними и закон Грузии «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях»

Для улучшения социально-экономического положения регионов и местного самоуправления (управления) Грузии имеет большое значение временное и целенаправленное проведение в законодательной системе Грузии соответствующих изменений, так как без этого невозможно представить совершенствование финансирования доходов и расходов местного бюджета. [23].

На фоне указанного выше рассмотрим более подробно требующие осуществления в скором будущем изменения и определим исходящие из них результаты для каждой территориальной единицы.

С этой точки зрения очень интересен представленный на рассмотрение Парламента Грузии законопроект «О местном бюджете», который должен стать основой составления, рассмотрения, утверждения и исполнения местных бюджетов. Действующее сегодня в стране бюджетно-налоговое законодательство полноценно не отвечает современным требованиям территориальных единиц. Существующий закон «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» в основном регулирует связанные с центральным бюджетом отношения, что же касается правовой базы местных бюджетов,

она должна быть урегулирована именно на основе принятия нового закона «О местных бюджетах», однако представленный законопроект не создаёт в этом плане обнадеживающей среды, поскольку согласно представленному содержанию бюджетное право территориальных единиц (районов, даба т т.д.) не распространяются на бюджетные системы столицы страны Тбилиси и небольших городов; оно требует особого внимания для Имеретинского региона, что обязательно должно быть учтено при совершенствовании проекта. Одним из значительных инструментов, на основе которого возможно развитие местного самоуправления, является выработка рациональной политики межбюджетных отношений и её проведение на практике. Вместе с тем в основу указанной политики должна быть положена передача территориальным бюджетам не только мобилизованных в центральном бюджете доходов в виде трансферов, но и максимальное стимулирование и активизация сил органов местного управления и самоуправления в сборе доходов, что должно найти своё отражение в законопроекте Грузии «О местных бюджетах».

С целью совершенствования бюджетной налоговой политики считаем целесообразным коренное реформирование бюджетной системы. В частности, одной из сложных проблем бюджетного устройства является вопрос распределения доходов между бюджетами разных уровней. Как известно, в местный бюджет большей частью зачисляются трудновзимаемые и менее доходные налоговые доходы, что создаёт для местных органов тяжёлые условия. Для этого необходимо для распределения источников доходов между бюджетами избрать принцип справедливости. В частности, объём налоговых доходов в бюджете должен быть связан с результатом работы органа управления. [32]. Это означает, что объём средств передаваемых тому или иному звену бюджетной системы будет зависеть от эффективной деятельности соответствующего органа правления. А такой подход даст стимул органам местного управления воздействовать своей

работой на рост бюджетных доходов. Указанное обстоятельство должно найти своё отражение в законопроекте «О местном бюджете».

Существующее бюджетно-налоговое законодательство полно не отвечает современным требованиям. Действующий закон «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» в основном регулирует связанные с центральным бюджетом отношения; что касается правовой базы местного бюджета, она находится в процессе становления. При этом действующее законодательство учитывает только ответственность плательщика налогов, тогда как вопрос ответственности исполнительной власти практически не рассмотрен и не решён ни в одном законе. По налоговому кодексу, если уплата платежа пересрочена, начинают действовать финансовые санкции, но если руководство задержало выдачу зарплаты, никакая ответственность на бюджет не возлагается. [89]. К этому прибавляется нестабильность налоговой законодательной базы, что проявляется в её частых изменениях. Указанные недостатки обязательно должны быть учтены в законопроекте «О местном бюджете» до придания ему конечного вида.

При ведении в стране бюджетного процесса главный акцент делается на исполнение бюджета и меньше внимание уделяется тому фактору, насколько реален бюджет и особенно его выполнение.

При утверждении бюджета бюджетные организации максимально раздувают расходную часть бюджета, что в целом отрицательно влияет на выполнение бюджетного процесса. К этому прибавляется вопрос приоритетности финансирования расходов из бюджета, поскольку законодательными актами не определено, кто должен отвечать в случае нефинансирования обязательных расходов, т.н. «защищённых статей», когда параллельно финансируются расходы второго, третьего и т. д. расходов. Понятие «защищённых» статей фактически превратилось в фикцию и, наоборот, мешает бюджетному процессу. Постольку, бюджетные расходы не должны делиться на «защищённые» и «незащищённые» статьи. Исходя из

этого, считаем целесообразным внесение должных изменений в действующий в стране закон «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» и в законопроект Грузии «О местных бюджетах».

В Грузии в настоящее время выявлены положительные и отрицательные стороны закона «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях», существует правовая база составления, утверждения, выполнения бюджета и контроля за целевым использованием средств; действует таможенный и налоговый кодексы; одним словом, в стране созданы все условия для того, чтобы был составлен и приведён в действие бюджетный кодекс.

Вместе с тем, необходимость принятия бюджетного кодекса продиктована несовершенством 2 - ого пункта ст. 92 Конституции Грузии. Согласно Конституции правила составления и принятия государственного бюджета Грузии должны быть определены автономным законом, но ничего не сказано о выполнении бюджета, или практическом выполнении составленного и принятого бюджета. Выходит, что конституционно правительство не является ответственным за выполнение бюджета. Бюджетный кодекс должен обеспечить заполнение этого вакуума.

Неудовлетворительна и практика прогнозирования и планирования бюджетов территориальных единиц. В частности, прогнозные задания на территориальные единицы распределяются так, что не учтён производственно-экономический потенциал национального хозяйства страны и реальный объём облагаемой базы. В процессе исполнения бюджета для искоренения недостатков планирования систематически происходят перманентные и необоснованные изменения показателей утверждённого бюджета, часты факты изменения прогнозированных показателей, неправильно происходит годов налоговых доходов. С целью искоренения этих недостатков желательно внести соответствующие изменения в законопроект «О местном бюджете». Также с целью расчёта региональной

фискальной политики необходимо формирование налоговых паспортов региона.

Проблему распределения налоговых доходов и расходов между центральным и местными бюджетами создаёт то обстоятельство, что до сегодняшнего дня отчётливо не разграничены полномочия центрального и местного бюджетов. В частности, не разделено имущество, которым должны распоряжаться центральная власть и местные органы, а также те сферы социально-экономической деятельности, которые должны быть в подчинении местной власти. Исходя из этого считаем целесообразным внести должные изменения в органический закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении».

По действующему в Грузии законодательству бюджеты разного уровня независимы друг от друга. Фактически, независимость бюджетов территориального, а особенно районного уровня, формальна, а ещё более формальный характер имеет независимость бюджетов теми, села и даба от районных бюджетов, поскольку в районном бюджете фактически консолидируются бюджеты более низкого уровня. Их доходы и расходы полностью проявляются в доходах и расходах районного бюджета. Указанные недостатки должно урегулировать принятие закона «О местном бюджете», который придаст большую независимость местному самоуправлению в вопросе определения направлений расходования бюджета.

Протекающая в стране налоговая практика показала, что органы регионального управления более заинтересованы в изъятии тех налогов, часть которых остаётся на местах, и не обращают должного внимания на мобилизацию предназначенных для центрального бюджета доходов. [63].

Исходя из вышесказанного, считаем целесообразным при перевыполнении доходов центрального бюджета выработку экономического механизма заинтересованности местных органов. В этом направлении

считаем оправданным внести изменения в закон Грузии «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» и оставлять на местах 50% части сверхплановых налогов.

На основе налогового кодекса Грузии органам местного управления было дано право в рамках определённых кодексом налогов и ставок ввести местные сборы, что стало сильным финансовым источником местных бюджетов. Но местные налоги и сборы не обеспечат должного уровня финансирования местного бюджета, поэтому считаем целесообразным совершенствование в налоговом кодексе их налоговой базы и правил администрирования.

С целью расширения налоговой базы местного бюджета желательно из налогов владельцев автотранспортных средств, 100% которых зачисляется в государственный дорожный фонд, 30% оставлять в доходах местных районных бюджетов и с учётом вышесказанного ввести соответствующие изменения в ст. 162 налогового кодекса Грузии.

Исходя из вышеуказанного система обложения местными налогами и сборами находится в процессе реформирования и её методика и практика пока что должным образом не осмыслена. Требуется совершенствование классификация общегосударственных и местных налогов.

По нашему мнению целый ряд общегосударственных налогов по своему содержанию и природе более эффективен для формирования местного бюджета и соответственно они должны быть включены в перечень местных налогов. Например, налог на землю почти в каждой стране является местным налогом, поскольку он прямо перечисляется в местный бюджет.

В Грузии налог на землю, несмотря на то что он остаётся в местном бюджете, согласно налоговому кодексу включён в перечень общегосударственных налогов. Правда, существующая классификация налогов не имеет принципиального значения, но исходя из принципа практики обложения налогами необходимо ввести налог на землю в

перечень местных налогов. Также налог на имущество, на передачу имущества, налог на загрязнение окружающей среды вредными веществами и налог владельцев средств автотранспорта должны быть причислены по своей природе и содержанию местным налогам.

По налоговому кодексу Грузии структура местных налогов и сборов требует совершенствования и оптимизации. Она должна быть заполнена такими разновидностями, которые являются значительными с точки зрения фискального эффекта и в то же время не вызовут недовольства плательщиков платежом.

Для урегулирования указанной ситуации считаем целесообразным упразднение отдельных видов местных налогов или сокращение ставок для физических и юридических лиц в горных районах.

С учётом вышесказанного можно заключить, что в стране ещё пока не создана стройная, совершенная система регулирования отношений бюджетного устройства, бюджет не предстаёт прочным гарантом социальной справедливости, стабильности экономики и развития страны. Потому с целью обеспечения эффективного управления государственными финансами необходимо проведение радикальных мероприятий в направлении составления бюджета, его выполнения и совершенствования контроля за бюджетными расходами.

На фоне рассмотренных вопросов существенное значение имеет определение основных принципов государственного финансового контроля и особенностей совершенствования законодательной базы на современном этапе. С целью рационального и целенаправленного использования доходов и расходов местных управлений и самоуправлений существенное значение имеет успешное осуществление финансового контроля.

Со своей стороны финансовый контроль представляет комплекс мероприятий, который обеспечивает постоянное наблюдение и финансово-хозяйственную деятельность на всех уровнях.

В современных условиях в Грузии основными задачами финансового контроля признаны:

1. Проверка правильности расходования государственных средств или насколько соответствуют эти расходы утверждённым законодательными органами;
2. Установление полноты и своевременности мобилизации государственных ресурсов;
3. Проверка законности проведённых во всех звеньях финансовой системы расходов и полученных доходов;
4. Проверка законности учёта-отчёта.

Финансовый контроль за финансовой деятельностью местных органов управления осуществляет центр при выделении им трансферов, субсидий или кредитов. Вместе с тем, финансовый контроль за деятельностью местных органов осуществляют местные законодательные органы и их бюджетно-финансовые комиссии и службы внутреннего аудита.

Осуществлённые в Грузии экономические и политические преобразования вызвали существенные изменения действующего в стране финансового контроля. Появились новые органы финансового контроля: контрольная палата, министерство финансов, государственная казна и др.

Высший независимый орган государственного финансового контроля Грузии представляет контрольная палата, которая была создана по постановлению правительства 16 марта 1992 года и отчётнообязанна лишь перед Парламентом Грузии. Она посредством собственных центральных и региональных органов контролирует, изучает и анализирует законность и эффективность использования государственных материальных и денежных ресурсов, координирует деятельность других служб финансового контроля.

Основные направления деятельности контрольной палаты Грузии следующие:

а) Контроль за эффективностью, целесообразность и законностью расходования средств государственного бюджета Грузии, бюджетов автономных республик и территориальных единиц, а также контроль за эффективностью и целесообразностью использования государственной собственности;

б) Законность, рациональность и эффективность использования долга государства, зарубежных государственных кредитов и займов;

в) Изучение и анализ выявленных в бюджетном процессе нарушений, отклонений от установленных бюджетных показателей, оценка возможностей государственного бюджета и основательности расходных частей; контроль за законностью движения средств государственного бюджета;

г) Проведение по решению Парламента Грузии экспертизы проектов тех законодательных и нормативных актов, для финансирования которых определено использование государственных бюджетных средств. Контролю контрольной палаты Грузии подчиняются все находящиеся на территории Грузии лица, которые пользуются государственными денежными или материальными ресурсами.

Значительным звеном финансового контроля в стране является Министерство финансов, которое контролирует и анализирует финансовое положение отраслей, комплексов и регионов. Вместе с этим, оказывает методическое руководство и осуществляет контроль за бухгалтерско-учётной и отчётной деятельностью министерств, ведомств, производств и организаций, что является главным объектом финансового контроля. Министерство одновременно осуществляет налоговый контроль за соблюдением законодательства.

Для обеспечения рационального расходования государственных средств и создания здоровой конкурентной среды значительным является

осуществление на всех уровнях страны целенаправленных государственных закупок, которые регулирует закон Грузии «О государственных закупках».

Цель указанного закона - создание в стране единой государственной системе закупок и формирование общественного доверия к ней. По указанному закону для роста эффективности расходной части местных бюджетов действенной мерой признано введение тендерной (конкурсной) системы закупок, что в условиях конкуренции даст возможность по максимально низкой цене получить обслуживание высокого уровня. Также заслуживает внимания осуществление контрактной системы муниципального обслуживания, под которой подразумевается выявление конкурсным путём частных структур и передача им прав на осуществление определённого муниципального обслуживания.

С целью успешного проведения тендера государственных закупок по требованию указанного закона создано агентство государственных закупок в министерстве экономики, промышленности и торговли с правом юридического лица публичного права, полномочия которого составляют координация и мониторинг деятельности, связанной с государственными закупками.

В условиях местного самоуправления с целью обеспечения прозрачности процесса государственных финансов и обеспечения контроля проводится мониторинг на соблюдение таких принципов, как: публичность, справедливость, точное выполнение запланированных процедур и отчётность, что в конечном итоге даёт возможность свободного выбора.

В переходный период перехода на рыночную экономику в стране была заложена основа новой формы финансового контроля - аудиторного контроля, который регулируется законом «О аудиторной деятельности». Главные задачи аудиторного контроля - установление правильности бухгалтерской и финансовой отчётности и соответствие финансовых и хозяйственных операций производства нормативными актами; проверка налогово-отчётной

документации, налоговой декларации и других обязательств и требований экономических субъектов.

В Грузии с целью совершенствования государственного финансового контроля контрольной палатой был разработан законопроект «О государственном финансовом контроле». Целью указанного законопроекта является совершенствование в стране организации и осуществления финансового контроля.

Сфера деятельности законопроекта «О государственном финансовом контроле» включает деятельность публичных учреждений, которая связана с получением и использованием государственных средств. Субъектами государственного финансового контроля являются:

1. Президент Грузии - глава государства;
2. Парламент Грузии - высший законодательный орган;
3. Контрольная палата Грузии - главный контролирующий орган;
4. Определённые согласно этому закону по законодательству Абхазии, Аджарии субъекты;
5. Высшие представительные органы Аджарии, Абхазии;
6. Министерство финансов Грузии - центрального государственное учреждение, ведающее государственными средствами;
7. Руководитель публичного учреждения - осуществляющее внутренний контроль должностное лицо;
8. Служба внутреннего контроля публичного учреждения - структурное подразделение внутриведомственного финансового контроля;
9. Сакребуло - представительные органы местного самоуправления;
10. Гамгебели (мэр) - представительный орган местного самоуправления (управления);
11. Аудит государственного сектора - уполномоченное лицо проведения аудита публичного учреждения по выданной палатой контроля Грузии лицензии.

Целью государственного финансового контроля, представленного законопроектом, является обеспечение получения-использования публичных средств, их целесообразности и эффективности. В соответствии с законопроектом организация государственного контроля включает: а) обязательный аудит публичных учреждений; б) внутрифинансовый контроль; в) государственное финансовое наблюдение. Наблюдение за получением-использованием местного бюджета и других местных публичных средств по законопроекту «О государственном финансовом контроле» осуществляет соответствующее сакребуло. В сфере государственного финансового контроля сакребуло уполномочен: а) заслушать отчёт гамгеоба (мэрии) о выполнении местного бюджета и принять соответствующее решение; б) обратиться к контрольной палате Грузии, службе внутрифинансового контроля гамгеоба (мэрии) или пригласить аудитора государственного сектора для проведения превенции финансовых нарушений, финансовой ревизии; в) принимать решение о слушании отчёта и выводов субъекта финансового контроля на заседании сакребуло; г) обратиться после слушания акта финансовых нарушений и ревизии к гамгебели (мэру), руководителю подчинённого публичного учреждения и принять предусмотренное законодательством Грузии решения.

Со своей стороны к полномочиям руководителей публичных учреждений, гамгебели (мэров) в сфере государственного контроля относятся:

1. наблюдение за службой внутрифинансового контроля;
2. назначение - освобождение от должности начальника внутрифинансовой службы контроля по согласованию с председателем палаты контроля Грузии;
3. созыв государственного аудита как для проведения обязательного аудита, так и для превенции финансовых нарушений по собственной инициативе и текущей финансовой проверки;

4. наблюдение за подчинёнными ему публичными учреждениями и административными нарушениями;

5. осуществление других полномочий, предусмотренных законодательством и положениями публичных учреждений (гамгеоба, мэрии);

Согласно представленному законопроекту осуществление государственного финансового контроля включает:

1) превенцию финансовых нарушений;

2) использование бюджетных средств в соответствии с законностью, целесообразностью и эффективностью;

3) финансовое администрирование.

Превенцию финансовых нарушений осуществляет заранее уполномоченный об использовании публичных средств орган (должностное лицо) до принятия решения с целью избежания незаконных и нецелевых расходов.

Для принятия финансового заключения Президент Грузии, Парламент Грузии и руководитель государственного учреждения обращается к Палате контроля Грузии и Министерству финансов в случае получения-использования публичных средств в размере более 0.5 млн. лари.

3. ИМЕРЕТИНСКИЙ РЕГИОН, КАК ОБЪЕКТ АНАЛИЗА

3.1. РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ИМЕРЕТИНСКОГО РЕГИОНА

Как и во всей Грузии, в Имеретинском регионе, в основном последовательно осуществляются экономические реформы, устанавливаются рыночные отношения. По мере реализации Государственной программы приватизации меняются формы собственности, происходит трансформация государственного имущества, набирает силу частный сектор, развивается предпринимательство. Более совершенной становится денежно-кредитная, финансово-бюджетная и инвестиционная политика, осуществляется реорганизация системы управления.

Активное участие государства в разработке и осуществлении экономической политики в переходный период, регулирование со стороны соответствующих государственных институтов стратегических и тактических интересов экономики и государства, вновь носят смешанный характер: между социальной направленностью и эффективностью функционирования экономики.

Несмотря на малую территорию, в Грузии настолько глубоко представлены территориальные различия, что мы можем принимать её как страну с чётко выраженными региональными особенностями. Вместе с тем, различия существуют как между отдельными регионами, так и внутри регионов, между территориальными единицами. Ясным подтверждением этого является Имеретинский край.

Постановлением Президента Грузии от 26 января 1995 года была создана новая административно-территориальная единица – «Имеретинский край». Постановление ставило целью осуществление экономических реформ, переход хозяйствования на новые принципы, утверждение правопорядка и,

исходя из общегосударственных интересов, координацию деятельности администрации и правоохранительных органов.

В соответствии с Конституцией Грузии государственное территориальное устройство определяется законом, на основе принципа разграничения полномочий, после полного восстановления юрисдикции на всей территории страны (статья 2.), хотя к этому времени модель территориального (краевого) устройства существовала в Квемо-Картли и Самцхе–Джавахети. Идея их создания, преимущественно, была продиктована необходимостью политической стабилизации и пресечения сепаратистских настроений. [55]

Выделением Имеретинского края в отдельную административно-территориальную единицу, у руководства страны появилась возможность, как на испытательном полигоне, на практике осуществить основные положения экономической реформы, разработанные по рекомендациям МВФ и Всемирного банка с учётом местных условий. К тому времени при мери г.Кутаиси функционировал Координационный штаб проведения экономических реформ. Штаб принимал неординарные и порой радикальные экономические рекомендации.

Имерети является одним из мощных регионов Грузии. По результатам последней переписи (I квартал 2002 года) – население региона составляет 702,7 тыс.человек, что составляет 1/6 населения Грузии. Край объединяет в себе 12 территориальных единиц (городов и районов), среди которых г.Кутаиси и 11 районов: Багдати, Вани, Зестафони, Терджола, Самтрedia, Сачхере, Ткибули, Харагаули, Хони и Чиатура. [106]

Как административно-территориальная единица этот край Западной Грузии, со своими уникальными свойствами и богатыми природными ресурсами берёт начало в далёком прошлом. Наряду с большими историческими традициями, Имерети имеет все необходимые предпосылки для развития национальной экономики.

Среди внутренних регионов центральная зона западной Грузии (Кутаиси) занимала одну из ведущих позиций, как в промышленности, так и в производстве с/х продукции. В частности, в 1988 году её доля в промышленности Грузии составила 16,9%; в 1990 – 16,5% и 14,6% в 1995 году. В производстве с/х продукции эти показатели составили соответственно: 9,8%; 12,9% и 14,8%. [143]

Имеретинский край расположен в центральной части западной Грузии. Его площадь исчисляется 6518 км², что составляет 19,4% территории Грузии.

Благодаря своему географическому положению Имерети, как и вся Грузия с древних времён выполняют важную функцию транспортно-коммуникационного и культурного моста между Европой и Азией. Сегодня эта функция стала основой для широкомасштабного развития Евроазиатского транспортного коридора.

При оценке ресурсного потенциала региона необходимо рассмотреть природно-климатические условия, состояние почв, количество выпадающих осадков и некоторые другие показатели.

Рельеф края характеризуется особенностями и разнообразностью. Рельеф высокогорных районов Имерети постепенно трансформируется. Показателями этих геоморфологических процессов являются водянистые эрозии, карстовые явления, истощения почв и др. Карстовые процессы в карбонатных горных породах способствуют образованию в недрах земли пустот – пещер, в виде воронок, что значительно влияет на баланс воды в районах Харагаули и Ткибули. В основном, эрозии подвержены незащищённые лесом районы Имеретинского края - Сачхере, Харагаули и Чиатура. [100]

Что касается районов Имерети, расположенных в низменностях, рельеф их не сложен, что с сельскохозяйственной точки зрения обеспечивает более

благоприятные условия. К таким относятся: Зестафонский, Терджольский, Багдадский, Ванский, Хонский, Самтрედский и Цхалтубский районы.

Имеретинский край в основном расположен в поясе влажного субтропического климата. Надо отметить, что в низкогорных и среднегорных районах края влияние моря слабее, но характерен сырой климат. Здесь зима холодная, а лето сравнительно сухое и жаркое. Температура января $+2^{\circ}$ - $+5^{\circ}$, летом максимальная температура $+38^{\circ}$ - $+40^{\circ}$ С.

Количество осадков 100-200 мм. В году среднем 150 дождливых дней.

На низменных территориях Имеретинского края, в основном преобладают восточные и западные ветры. Их скорость нередко превышает 15-20 м/сек, что негативно сказывается на плодородных слоях почв.

Почвы края характеризуются разнообразием. Именно геологическая конструкция, рельеф, климат обуславливают характер почвы. Преобладающее распространение имеют: алувиальные субтропические, желтозёмные и краснозёмные почвы. В высокогорных районах встречаются открытые, подзолистые, бурые почвы, желтозёмный и тонкий слой краснозёмной почвы. Оба вида используются для разведения чая и других субтропических культур.

Естественно, материальный, трудовой и другие потенциальные ресурсы Имеретинского края, его отдельных городов и районов, в совокупности составляют одну из богатейших территориальных единиц Грузии. Край характеризуется богатством и разнообразием полезных ископаемых. В первую очередь это марганец, балансовые и небалансовые избытки которого в Чиатурском районе составляют 215 млн.тонн. Эксплуатация Чиатурского марганцевого рудника берёт начало с 1879 года. Сегодня Грузия экспортирует марганец во многие страны мира, что обусловлено его высоким качеством, удобным географическим расположением, большим промышленным запасом, близостью железнодорожных и морских путей, выгодными условиями эксплуатации и т.д. Есть несколько неосвоенные

месторождений марганца в Квирила, Зестафонском районе, на Аджаметской, Кутаисской и Терджольской территориях. К значительным ресурсам края относятся Ткибульский и Гелатский угольные бассейны, барит, диатонит и запасы строительной глины.

Окрестности Кутаиси богаты глиной, мрамором, экларским камнем, тешенитом и базальтовыми месторождениями.

В виду уникальных природных и гидроминеральных ресурсов в виде минеральных вод, Имерети занимает ведущее место в рекреационной системе Грузии. Лечебными свойствами минеральных вод славятся Цхалтубо, Саирме – в Багдадском районе, Нуниси - в Харагаули, Сулори - в Вани, а также минеральные родники Сачхере.

Надо отметить в сельском хозяйстве и в перерабатывающей промышленности существует большой потенциал. Плодородные земельные площади составляют 188 тыс. гектаров, 382,6 тыс. гектаров покрыто лесами.

Новые возможности открывает геополитическое расположение региона, который является частью транзитного коридора между странами Европы и Азии. Расстояние от регионального административного центра, Кутаиси, до ближайшего морского порта Поти - 102 км, до столицы - 221 км. В Кутаиси функционируют 2 аэропорта, один из которых - международный.

Как известно, распределение производства в тех или иных регионах страны зависит от совокупности ряда объективных и субъективных факторов. Доминантную роль среди этих факторов играет наличие и распределение экономических ресурсов (природных, человеческих, инвестиционных).

Таким образом, на развитие и формирование промышленно-территориальной системы в Имерети имели влияния следующие факторы экономического характера:

1. Близость к сырьевой базе - территориальные единицы Имерети богаты природным ресурсным потенциалом, что частично было отмечено выше.

Вместе с тем, некоторые из них (марганец, уголь) по запасам имеют мировое значение и могут удовлетворить потребности международного рынка.

2. Мощный энергетический потенциал - в Имерети очень выгодные природные условия для формирования крупной энергетической базы, без которой невозможно представить развитие промышленного сектора. Имерети богата гидроресурсами, в настоящее время здесь расположены 4 мощные гидроэлектростанции: РионГЭС и ГуматГЭС - в Кутаиси, ВарцихГЭС - в Терджольском районе и ШаорГЭС - в Ткибульском районе.

3. Обеспечение человеческими ресурсами - Имерети охватывает территорию густонаселённой части Западной Грузии. Именно наличием рабочей силы было обусловлено создание крупных предприятий промышленного сектора. На предприятиях региона на протяжении десятилетий формировался состав опытных и квалифицированных кадров, хотя в настоящее время хроническая безработица, вызванная экономической стагнацией, угрожает устранением этого преимущества. Надо также отметить, что в региональном центре, на протяжении десятилетий функционируют два государственных высших учебных заведения.

4. Близость к потребительскому рынку – находиться на территории с высокой плотностью населения - одно из больших преимуществ. Высокий уровень концентрации населения означает значительный объём потребления. Этим создаются благоприятные условия для развития на местном рынке отраслей пищевой и лёгкой промышленности, производства предметов широкого потребления, хотя, трудности и миграционные процессы населения в производственном секторе создают серьёзную угрозу этому фактору.

5. Благоприятное географическое расположение - с этой стороны стоит выделить транзитную функцию региона. Положение особенно улучшилось во второй половине XIX века, после формирования железнодорожных коммуникаций в Грузии, в результате чего город Кутаиси соединился не

только с портами Чёрного моря и городом Тбилиси, но и с другими регионами и странами.

Значимым было формирование Самтредского железнодорожного узла. Коммуникационными системами территориальные единицы соединены с другими районами и регионами Грузии. Геополитическое расположение Имерети приобрело новое значение в рамках нового проекта Евроазиатского транспортного коридора (TRASECA), целью которого является связь с Европой регионов Кавказа и Центральной Азии и экономическое развитие этих стран. [105]

Несмотря на то, что географическое расположение и разнообразие природных ресурсов создавали благоприятные условия для развития региона, во времена царского правления промышленность Имерети находилась в зародышевом состоянии. Экономическая политика правительства и слабость местной буржуазии препятствовали накоплению капитала.

Тогдашнее производство, которое в основном развивалось в районных центрах и Кутаиси, было представлено ремесленными мастерскими и служило местному рынку. Отдельные территориальные единицы региона фактически полностью зависели от общего распределения труда.

До 60 - ых годов XIX века крепостнические взаимоотношения исключали миграцию из сёл Имерети в Кутаиси. Малая численность свободной рабочей силы препятствовала развитию производства. После крестьянской реформы эти препятствия были устранены, и население регионального центра стало быстро возрастать, но крупные фабрики и заводы всё ещё не строились. Не было производителей, имеющих свободный капитал. Руководство было заинтересовано в развитии таких отраслей производства, потребителями продукта которых стали бы центральные районы России (шелкопряд, табак и другие). Исключение составляет Чиатурский марганец, который в основном отгружали в Европу. [31]

К этому периоду в территориальных единицах региона, важное место занимало производство предметов народного потребления. Изготавливались также инвентарь для сельского хозяйства и некоторые продукты питания (мясные и мучные продукты, пиво, минеральные воды и другие).

Указанные процессы в основном имели место в Кутаиси, который был основным поставщиком для ближайших сёл. Производство этого периода представляли мелкие мастерские, по 3-5 рабочих в каждой и с примитивной техникой. (см. таблицу 3.1.)

ТАБЛИЦА 3.1.

Показатели о Кутаисских фабриках заводах по положению 1912 года

Предприятие	Количество	Общая годовая продукция (рубль)	Численность занятых (чел.)
Кирпичные заводы	25	4 300	81
Черепиц	10	9 900	33
Извести	2	75 000	29
Деревообрабатывающие	7	4 200	52
Мыла	2	7 500	5
Кожи	3	8 900	7
Шампанского	2	1 100	10
Минеральных вод	6	66 300	30
Табачные фабрики	1	60 000	29
Всего	58	275 900	276

С конца 20-х годов прошлого века, во время индустриализации, были созданы крупные промышленные производства. Среди которых первым была суконная фабрика - 1922 г. За последующие 12-15 лет были построены такие гиганты, как шёлкопрядная, кожеобувная и швейная фабрики, Моцаметский известковый завод, литопонный и стеклотарный заводы в Кутаиси, Зестафонский завод ферросплавов, гидроэлектростанции, начал функционировать Чиатурский рудник. [68]

Естественно, территориальные единицы региона - это условное понятие, так как в состав царской России входили по 9 административно-

территориальных единиц Тбилиси и Кутаиси. Отсюда в Кутаисскую губернию входили губернии старост и приставов. Такое деление отличается от территориального устройства современной Грузии.

Естественно, что за таким интенсивным строительством последовал рост производственных продуктов. Если к 1926 году только в Кутаиси объём произведённой продукции составлял 1,8 млн. рублей, то в 1938 году он составлял уже 52,6 млн. рублей.

Одной из особенностей экономического развития региона был быстрый рост лёгкой и пищевой промышленности, а также добычи руды и как следствие - металлургии.

Этому способствовало формирование крупной энергетической базы. В частности, эксплуатация гидроэлектростанций значительно влияло на развитие тяжёлой индустрии в Западной Грузии. За счёт использования гидроэлектроэнергии появилась возможность ввести в действие Зестафонский завод ферросплавов, начали стабильно функционировать Чиатурский и Ткибульский угольные бассейны, была электрифицирована железная дорога. К этому периоду энергетическую базу районного центра укреплял Ткибульский уголь.

В 50-80 годах прошлого века был полностью задействован ресурсный потенциал региона. За этот период значительным считается создание и развитие машиностроения (автомобильный, электромеханический и тракторный заводы).

В 60-80-ых годах большие капиталовложения были произведены в развитие производства всех территориальных единиц. В основном, было осуществлено расширение и техническая реконструкция существующих заводов. Была построена четырёхступенчатая ГЭС в Варцихе, новый тракторный завод, производства лёгкой промышленности в Вани, Чиатура, Хони, Самтрелиа и Зестафони.

Вместе с ростом объёма производства росла и численность рабочей силы. Это обуславливало развитие тяжёлого производства и машиностроения. Предприятия обеспечили работой не только население регионального центра, но и жителей районов. Внутренняя миграция стала значительным фактором роста населения Кутаиси. Улучшился состав квалифицированных работников и техническое оборудование. По нашим расчётам только за 15 лет в 1970-1984 годах, объём выпущенной одним рабочим продукции вырос в 1,8-2 раза. [119]

Структура производства послевоенных десятилетий значительно изменилась. Это отразилось на развитии таких ведущих отраслей промышленности, как машиностроение - Кутаисский автомобильный завод, тракторный завод; электроэнергетика - Электромеханический завод, Харагаульский завод выключателей; металлургия - Зестафонский завод ферросплавов; добыча руды шахтным способом – Ткибульский уголь, Чиатурмарганец; химическое и горнохимическое производство - Литопонный завод и завод Резино-технических изделий в Кутаиси; обработка дерева и мебельное производство - Самтредский деревообрабатывающий комбинат, фабрика в Марелиси, Кутаисский мебельный комбинат и другие отрасли производства. (см. таблицу 3.2.)

Интересный анализ природно-экономической зоны, динамике потребления продукции, роста промышленности и сельского хозяйства к этому периоду в Имеретинском регионе даёт грузинский учёный - профессор Г. Чубинидзе. [143]

ТАБЛИЦА 3.2.

Численность населения западной и западно-центральной экономических зон

Экономическая зона	тыс. чел.)			
	1970	1975	1980	1985
Западно-центральная	791.6	795.8	810.2	821.9
Западная	562.2	571.8	576.7	564.6
Отношение численности населения западно-центральной				

зоны к населению Грузии (%)	16.9	16.3	16.0	15.7
Западной зоны (%)	12	11.7	11.4	11.1

По данным статистики, доля продукции произведённой в Центрально-Восточной (Кутаиси) зоне составляла (13,9%) продукции, произведённой всей промышленностью страны в 1988 году.

ТАБЛИЦА 3.3.

Удельный вес природно-экономических зон Грузии в производстве промышленной и сельскохозяйственной продукции (в процентах)

Регион / Природно-экономическая зона	Промышленная продукция				Сельскохозяйственная продукция			
	1990	1993	1994	1995	1990	1993	1994	1995
1. Центрально-восточный	46,2	48.4	46.9	46.0	20.5	20.6	22.0	22.4
2. Восточный	12.5	16.6	16.5	16.5	18.5	23.4	24.4	24.0
3. Южный	0.7	0.8	0.6	0.6	5.3	6.7	6.9	6.8
4. Округ южной осетии	0.2	-	-	-	1.2	-	-	-
5. Центрально-западный (Кутаисский)	16.5	14.8	14.2	14.6	12.9	16.9	14.0	14.8
6. Западный	10.0	10.5	10.9	10.9	15.2	19.6	19.9	20.0
7. Абхазская А.Р.	5.6	-	-	-	5.6	-	-	-
8. Аджарская А. Р.	7.9	8.9	10.6	11.5	10.8	12.8	12.8	12.0

Сравнительно позитивная динамика зафиксирована в сельском хозяйстве, где в кутаисской природно-экономической зоне удельный вес в 1998 году возрос с 9,8% до 14,8%-ов. А в западной природно-экономической зоне с 14,9% до 20%-ов. [30]

Тут же надо отметить, что в условиях депрессии в сфере производства, при ухудшении социально-экономического фона, основной акцент перешёл на сельское хозяйство, вследствие чего значительно возросло производство сельскохозяйственной продукции. (см. таблицу 3.3.)

Таким образом, экономика региона и его отдельных территориальных единиц сложно и неоднозначно развивались в 50-80-ых годах прошлого столетия, причём как в структуре промышленного производства, так и на

рынке труда, на фоне депрессивных процессов, которые наблюдались в Грузии в начале 90-х годов 20 века. [121]

Изменение старой системы хозяйствования и трудности перехода на новые принципы экономических взаимоотношений, в трудное положение поставили хозяйственную систему страны в целом и регион в частности.

В Грузии, на протяжении последних десятилетий имеет место кризис, который берёт начало ещё со времён Советского Союза.

Существующие экономические взаимоотношения в наименьшей мере подчиняются экономической логике.

В системе строго централизованного распределения продукции между хозяйственными единицами не оставалось свободного места для экономической инициативы, которая подавлялась на протяжении десятилетий. В итоге это вызвало коренные изменения в менталитете населения, изувечило мотивацию механизма экономики. Развился государственный бюрократический паразитизм и коррупция. В существующей системе это повлекло за собой всеобщий дефицит, низкое качество продукции, появление «чёрного» рынка, плохое обслуживание, растратирование средств и т.д.

В таких условиях формировалась специфические навыки управления производством, к которым можно отнести:

1) Обезличенность ответственности, что являлось итогом общественной собственности. Государственное производство фактически не имело хозяина перед которым должна была отчитываться администрация производства. Поэтому уровень ответственности в управлении всей иерархией был слишком слаб.

2) Субъективизм в управлении и в планировании. Любая производственная деятельность устанавливалась государством - директивные пятилетние планы. Установление тех или иных параметров государственными чиновниками часто было итогом неформальных

переговоров. Они выражали балансы тайных интересов и содержали элементы субъективизма.

3) Фактическая внерыночная ориентация. Централизованный планируемый поток продукции и ресурсов взаимоисключал механизм конкуренции. Из-за плохого контроля издержек, штаты сотрудников были неоправданно расширены, особенно на высоких уровнях управления.

4) Значительные изъяны имела система стимулирования труда. По централизованному правилу были утверждены многочисленные нормы и нормативы, в которых имел место дифференцированный подход к оплате труда, но в целом, системе не хватало гибкости.

Не удивительно, что такие «особенности» правления старой системы нанесли шок экономике Грузии, вызвали распад системы централизованного распределения и разрыв традиционных связей.

В настоящее время, и особенно, несколько лет назад, не существовало слоя частной собственности и кадров, имеющих опыт работы в условиях рыночной экономики.

Ухудшение экономического положения обуславливали другие специфические для Грузии факторы. Среди них гражданские и этнические конфликты, тяжелейшая криминогенная ситуация и другие. Причиной такого положения нынешние руководители называют ошибки в экономической политике того периода. Именно то, что приватизация была проведена без подготовки, иностранные кредиты были израсходованы без цели, государство не поддерживало частную собственность и т.д. Иногда можно и не согласиться с этим аргументом. Например, разглашённое дело о китайском кредите. В 1990 году в Китае правительственным кредитом были приобретены тракторы «Сантая» для реализации в Грузии. Такая операция нелогична потому, что аналогичные тракторы производились Кутаисским тракторным заводом и являлись конкурентами китайских тракторов. И этот завод остановлен из-за острого кризиса. То же самое можно сказать о

«Чиатурмарганец» и о некоторых других крупных производствах, которые упоминаются ниже.

Изменилась и отраслевая структура (см. таблицу 3.4.). Например, если в городе Кутаиси из общего объема произведённой продукции: производство хлеба и хлебопродуктов составляло 7,9%, производство электроэнергии - 13%, тогда как в 1994 году эти показатели составляли соответственно - 23,3%, и 12,5%.

С учётом того, что в Кутаиси производственный экономический потенциал в основном приходился на автомобильный завод, в котором к этому периоду выпуск продукции уменьшился в 3,8 раз, легко можно представить тогдашнюю социально-экономическую катастрофу. [98]

ТАБЛИЦА 3.4.

Показатели промышленного сектора в 1995-2002 г.

Год	Действующие субъекты	Производство		Среднегодовая численность работников (тыс. чел.)
		Общий объем (млн. лари)	Удельный вес в показателе страны (%)	
1995	226	97.5	19.5	40.5
1996	477	113.1	16.7	35.5
1997	579	83.9	10.3	25.2
1998	714	97.8	12.1	25.0
1999	660	112.5	11.5	23.3
2000	656	101.7	9.7	17.6
2001	664	112.2	10.4	17.8
2002	671	101.8	9.8	17.7

Аналогичное положение было зафиксировано и в других территориальных единицах региона. Именно Имерети всегда выделялся численностью крупных промышленных предприятий, большее количество

которых своей значимостью и объёмом находились во всесоюзном подчинении. В итоге, отдельные территориальные единицы и их экономика, как и экономика региона в целом «привязались» к таким предприятиям. К примеру: для Зестафони - завод ферросплавов, для Ткибули - Ткибулуголь, для Терджолы - комбинат шампанских вин, для Харагаули - Зваре, для Багдади - Саирме, для Чиатура - Чиатурмарганец.

В 1995-2000 годах начался постепенный рост производства, но общий показатель использования производственного потенциала всё ещё очень низок. В частности, за последние семь лет максимальный объём произведённой продукции зафиксирован в 1996 году и он составил 113,1 млн. лари. К этому показателю близки были итоги 1999 и 2001 годов, что было обусловлено, в основном, стабильной работой Зестафонского завода ферросплавов. Хотя показатель удельной доли региона был в пределах 9-10%. Соответственно уменьшилось число рабочих мест в отраслях: с 40,5 тысяч человек в 1995 году, сократилось в 2-3 раза и в 2001 году составило 17,8 тысяч человек. Резкий упадок уровня промышленного производства, а в итоге сокращение внутреннего продукта, указывает на реальную опасность деиндустриализации, что подтверждается последний перечнем номенклатуры произведённой продукции и показателем динамики производства. [28]

В итоге долгого бездействия техническая база промышленности устарела, так как практически не было осуществлено её обновления и переоборудования, повреждена или расхищена большая часть фондов. Ко всему этому добавился острый дефицит промышленных средств, отсев высококвалифицированных кадров, недостаточная подготовка руководителей производства для работы в новых условиях, недооценка роли государственного регулирования в вопросах развития отраслей и т.д.

Вышеуказанные сложности промышленного производства сформировали депрессивный фон в ряде территориальных единиц.

Формирование нового экономического пространства и рыночной экономики, реструктуризация производства, освоение новой продукции практически поставили под вопрос существование отдельных предприятий и целых отраслей региона.

Последствия экономического кризиса оказали негативное влияние и на капитальное строительство. В 1992-94 годах, если не учитывать краткосрочных строителей вблизи Кутаиси, в Имерети не только не построено ни одного нового объекта производственного и непромышленного назначения, но и большая часть строящихся объектов практически не законсервирована.

Снижение производства и изоляция от внешнего мира ухудшили функционирование транспорта, в частности к этому периоду перевозка грузов всеми видами транспорта сократилась в 10 и более раз, среди них: на железной дороге - в 7,9 раз (в республике 8,5 раз), автотранспортом - в 12,2 раза (13 раз) и более.

Дезорганизация хозяйственной деятельности в регионе и, исходя из этого, снижение покупательной способности большей части населения Имерети значительно повлияли на развитие нематериальных отраслей.

В частности, в 1992-94 годах объём торговли в государственном секторе сократился в 21,6 раз (по стране в целом в 25 раз), а объём услуг населению - в 27,4 раз.

К этому периоду в аграрно-промышленном комплексе края начался процесс разрушения старых структур, приватизация земель в деревнях, внедрение в хозяйственную деятельность конкуренции и многообразия.

Существенно обострился дефицит продуктов. По сравнению с 1990 годом производство мяса уменьшилось на 58 раз (по стране в 65 раз), овощей, фруктов и консервированных продуктов в 14 раз (16 раз), вина - 2,4 раз (3,1 раз), шампанского - 3,1 раз (3,5 раз).

В первые годы реформы (1991-1994) в Имеретинском регионе объём производства сельхозпродукции сократился по сравнению со средними показателями 1989-1990 годов, уменьшилось почти вдвое производство зерна, винограда, чая, мяса и т.д. В 1991-1995 годах в сельском хозяйстве была проведена аграрная реформа. Пополнение приусадебных участков и приватизация земли постепенно оживили производство всех видов продукции, в том числе зерновых, винограда, чая, фруктов, овощей и мясомолочных продуктов. Уже к концу 1995 года частным сектором было произведено 72% всей продукции сельского хозяйства, а в 1996-97 годах был замечен момент стабильности в производстве сельскохозяйственных продуктов. Если в 1995 году было произведено сельскохозяйственных продуктов на 2,2 млн. лари, то к 1997 году этот показатель превысил 3,2 млн. лари.

В итоге снижения производства, инфляции национальной валюты и отсутствия гибкости кредитной системы, до минимума пал денежный доход большей части населения, как в номинальном, так и в реальном показателе

Минимальная зарплата в 1989 году с 70 рублей (107 долл.США) сократилась к 1994 году до 2,5 млн. купонов (1,8 долл.США). Реальная зарплата за 1992-1994 годы сократилась в 3 раза, минимальная пенсия в 7,4 раз.

В период кризиса правительство приняло решение, которое давало право гражданам и предприятиям, невзирая на организационно-правовую форму, осуществлять все виды коммерческой и посреднической деятельности. Это должно было способствовать обеспечению занятости населения и оживлению торговли. В последствии эти процессы увеличили масштабы теневой экономики.

К концу 1993 года в развитии в макроэкономической области процессы нашли негативное отображение на уровне региона.

В частности, невезение, «либеральные» кредиты и безумная денежно-кредитная политика в национальном банке, слабый надзор и контроль за расходованием бюджетных сумм, неполная либерализация и другие факторы резко увеличили темп инфляции.

Фактически купон потерял функцию стоимости и оплаты и вытеснился из расчёта. Дефицит бюджета достиг невиданных масштабов, покрытие которого происходило за счёт кредитной расходной эмиссии и символической процентной ставкой. Из некоторых показателей тогдашней инфляции годовая норма достигла 8 000%. [133]

На фоне рассмотрения региональных вопросов обязательно надо отметить пример автоматического правления экономической сферы, что, можно сказать, сыграло решающую роль в разгроме антикупонного менталитета.

В 1994 году по специальному указу Президента Грузии Кутаиси получил большие права и возможности масштабных решений и вопросов. В частности, в Кутаиси осуществились масштабные мероприятия для укрепления купона, потерянного авторитета национальной денежной единицы и просто для укрепления торговли и бюджетного порядка.

С этим периодом связывают так называемый «банковский бум» в Имерети и в Грузии, что привело к обоснованию двухрусной банковской системы (национальный банк и коммерческий банк). Мелкие коммерческие банки региона, или так называемые «кредитные учреждения», воспользовались безконтрольностью и быстро начали привлекать вкладчиков, что и стало основой финансовой аферы и ещё больше обострило социальный фон, унизило авторитет всей банковской системы.

Несмотря на вышеуказанное в 1995-2001 годах в экономической сфере региона были отмечены позитивные перемены, хотя положение оставалось крайне сложным. Очень низки нагрузки производственных возможностей, многие предприятия не могут функционировать по основным профилям,

ограничиваются только выполнением заказов малой мощности, другими временными доходами, удельная часть этих предприятий неоправданна.

В таких условиях мелкие колебания конъюнктуры рынка и некоторые перевозки груза вызывают паралич предприятий, в виду чего потери не только внешние, но и внутренние сегменты внутри рынка, где он раньше доминировал.

В условиях бездействия, или при малой нагрузке у предприятий скапливаются большие налоговые задолженности, что в свою очередь усложняет возможности проведения реабилитационных мероприятий.

Возникшие в прошлых годах задолженности, независимо от причин, систематически ухудшают финансовые итоги. Также безнадёжны старые кредиторские задолженности и российские штрафы на них, объем которых в несколько раз превышает основную сумму. Это видно по картине их остатков в масштабе Имерети.

По 1 января 1998 года просроченные задолженности в бюджете составляли 7 775 тысяч лари, в последующем году они увеличились до 13,4 млн. лари, а к 1 июня 2002 года достигли 25,9 млн. лари. Отсюда следует вывод, что в Имерети объём просроченных задолженностей каждый год увеличивался на 3,5 млн. лари. Задолженности имеются у таких крупных предприятий как: акционерное общество «Кутаисский автомобильный завод» (1200 тысяч лари), Кутаисский электромеханический завод (800 тысяч лари), «Чиатурмарганец» (2575 тысяч лари), «Грузтрактор» (1100 тысяч лари), «Ткибулуголь» (1700 тысяч лари), кутаисские электростанции (18600 тысяч лари) и другие. [98]

Изученная нами в регионе Имерети деятельность около 100 предприятий показала 4 основных направления этих изменений:

1. Усиление рыночной ориентации, что главным образом подтверждает тенденции уменьшения остатков готовой продукции. В большей или меньшей степени становится одинаковым объём производства и реализации.

Выпускается только та продукция, сбыт которой гарантирован, хотя деятельность маркетинга производства требует улучшения, остро ощущается дефицит квалифицированных специалистов этой сферы;

2. Явное упрощение и облегчение организационных структур правления, хотя функции разных предприятий ещё чётко не размежеваны. Об этом свидетельствует такая штатная единица, как заместитель директора по общей части, или заместитель по социально-экономическим вопросам. Привлекает внимание и то, что ни одно предприятие не имеет независимой службы маркетинга, а если имеет, то под иерархией, на низком уровне или формально.

3. Расстройство системы в большей или меньшей степени упорядоченного планирования. В прошлом осталось текущее директивное планирование из высших органов. Но за этим не последовало внедрения новых систем на местах. Руководители, как правило, выполняют по-старому пассивную роль и сами не ведут поиски активных возможностей. Работы выполняются от случая к случаю. не существуют долгосрочных (стратегических) прогнозирований и планирований, даже на крупных промышленных объектах (акционерные общества: «Кутаисский автомобильный завод», Зестафонский завод ферросплавов, «Чиатурмарганец», «Ткибулуголь») не разработаны бизнес-программы, а также реабилитационные и финансовые программы.

4. Явно увеличилось качество адаптирования управления производством. Руководители предприятий более ориентированы в существующих ситуациях на соответствующие рынки и более адекватно реагируют на перемены.

На крупных предприятиях машиностроения (например, АО «Кутаисский автомобильный завод»), вместо серийных выпусков стали выпускать товары разной модификации малыми партиями. Например, Кутаисский автозавод выпускает автомобили типа «Jeep», тракторный завод - пластмассовые

изделия и т.д. Предприятия не стесняются даже диверсификационной деятельности в различных областях.

В нормально работающих предприятиях более целесообразно проводится оплата труда и система стимулирования. В них ставка зарплаты более дифференцирована по вложенному труду. На некоторых предприятиях имеет место дополнительное обслуживание работников (например, бесплатные или льготные обеды на Зестафонском заводе феросплавов и на Кутаисском автомобильном заводе). На других предприятиях, исходя из их трудного финансового положения, зарплата выдаётся на уровне жизненного минимума, чем исключается сложная дифференциация оплаты труда. При условиях тотальной безработицы и бедности не было бы мотивировано использовать современную сложную систему. Такая среда вызывает опасность со стороны администрации в выдаче зарплаты, в условиях труда и со стороны освобождений.

Как уже отмечалось, промышленный сектор Имерети, представлен крупными промышленными предприятиями, большая часть которых на сегодняшний день не нагружена или реструктуризована. Естественно, с этой стороны решающее значение имеет приватизация и её итоги. Именно форма имущества определяет фактор воссоединения производства, характер и формы управления хозяйством и стимулирования труда, эффект использования ресурсов и т. д.

Исходя из указанного, переход нерыночной экономики на современные, цивилизованные взаимоотношения и системное правление невозможны без радикальных реформ личного имущества. Поэтому по некоторым причинам процесс приватизации проходит разными масштабами в постсоветской Грузии и в России.

Основной целью реформы личных взаимоотношений является улучшение управления производством, что и должно обусловить частную инициативу приоритетного положения. Вместе с тем государство

освобождается от функции управления организаций существующих на коммерческих основах, растут бюджетные доходы от суммы дохода приватизаций, развивается мелкий бизнес, создаётся выгодное положение для привлечения иностранных инвестиций и т.д.

В Грузии началась реформа взаимоотношений собственности с марта 1993 года, в тяжелейшей экономической ситуации малой приватизации акционированием крупных предприятий, что и стало предпосылкой крупномасштабных приватизаций. В конце 1996 года уже было акционировано до 1000 предприятий, отсюда 64 в Кутаиси (В том числе 40 производственных объектов). Сразу же после акционирования часть акций была передана бесплатно членам коллектива и наравне с ними другим членам. Позже началась приватизация ваучерами, в течении которой на бесплатно розданные приватизационные карточки было реализовано ваучерами стоимостью на 111 млн. американских долларов.

Приоритетным направлением Имеретинской краевой администрации всегда считалась программная приватизация крупных промышленных предприятий, поскольку вопрос об их нагрузке определяет целью инфраструктуру и жизнеспособность отдельных территориальных единиц. Такими подходами значительно стало возможным избежать порочных сторон приватизации крупных промышленных объектов, в том числе и стратегических объектов (акционерные общества «Чиатурмарганец», Зестафонский завод феросплавов, Кутаисский автомобильный завод, гидроэлектростанции и другие). [130]

Естественно, что администрация региона не поддерживает их нахождения в государственной собственности, но приватизация указанных предприятий должна произойти программным оптимальным вариантом и прочными гарантиями.

Из вышеуказанного следует, что в Имеретинском регионе с целью развития производства краевая администрация должна осуществить выдачу

объектов (или имущества), принадлежащих муниципалитетам на основе конкурса. С этой целью были отобраны те объекты (имущество), передача которых в аренду не была осуществлена несмотря на неоднократные попытки. Что касается форм выдачи объектов (имущества), подчинённых муниципалитетам на основе конкурса, оно определяется тремя основными направлениями: выдача в аренду на льготных условиях, приватизация по символическим ценам и льготным условиям.

Чтобы анализ предоставленного предложения, стал более примитивным, считаем детально представить суть каждого варианта.

I-ый вариант. Выдача в аренду по льготным условиям объектов (имущества) муниципалитета на основе конкурса.

Для выдачи такой формы выбираются объекты, передача которых в аренду не осуществлялась или нецелесообразно предусмотреть его приватизацию. Надо иметь в виду, что недопустима минимальная арендная плата, определяющая остатки объекта десяти процентной стоимости.

Вместе с тем ремонт-конструкция объекта арендаторами на основе предварительной договорённости может считаться платой за аренду, но не больше 2-х лет.

Ниже отмеченными условиями в аренду объектов (имущества) допустима на основе указания правления защитой следующих критериев:

1. срок пуска объекта в эксплуатацию;
2. трудовое обеспечение рабочих;
3. гарантии социальной защиты рабочих и их средней зарплаты;
4. объём выпущенной продукции (товара);
5. объём экспортного товара;
6. количество арендной платы.

II-ой вариант. Льготные условия для приватизационных объектов (имущества) на основе программ по праву конкурса.

Выбираются объекты для выдачи этой формы, решение которых даже снижениями цен на 75% не осуществилось.

По действующему законодательству, по форме конкурса, выдача выкупа суммы определена сроком на два года.

Из вышеуказанного льготные условия может предусмотреть покупатель, покрытие суммы для него в любое время, в течении максимум двух лет.

По отмеченным условиям приватизация объектов допустима на основе указания правления мэрии.

Во время конкурсного отбора основными критериями могут быть:

1. Срок пуска объекта в эксплуатацию;
2. Количество трудового обеспечения рабочих;
3. Гарантированная средняя зарплата рабочим и их социальная защита;
4. Объём выпущенной продукции (товара);
5. Объём экспортного товара;
6. Количество суммы выкупа.

III-ий вариант. Правила приватизации символической ценой объектов (имущества) муниципалитета по правилам конкурса на основе программы.

Для такой формы выдачи выбираются те объекты, которые несмотря на неоднократные старания, не смогли выдать. Суть выдачи объектов по символическим ценам представляет передача объекта потенциальным покупателям после представления ими гарантий банков или производственных организаций за символические цены (например 50 лари, 100 лари, 200 и т.д.), после передачи которого потенциальный покупатель берёт обязанность значительных капиталовложений (инвестиций) в объект.

Надо отметить, что приватизация по символическим ценам, перечень объектов на основе законопроектов согласованно с Президентом Грузии.

Во время конкурсного отбора могут быть следующие критерии оценки:

1. Количество определённых капиталовложений на объектах;
2. Даты запуска объектов в эксплуатацию;

3. Количество предусмотренной рабочей силы;
4. Гарантированная средняя зарплата рабочим и их социальная защита;
5. Объём выпущенной продукции;
6. Объём экспортного товара;
7. Количество суммы выкупа.

За вышеуказанные условия конкурса должны быть приняты критерием победы в конкурсе и покупатель должен выполнить все условия заплаты максимальной цены или аренды. Вместе с тем желательно определить символическую сумму (5-10 лари и т.д.), так как повысится интерес потенциальных покупателей для участия в конкурсе.

При выдаче объектов по вышеуказанным условиям желательно осуществить дополнительные льготы в тех местных налогах, которые решаются на уровне мэрии, правления и сакребуло.

Очередной этап приватизации начался в конце 1998 года специальным аукционом, но из-за малых денежных ресурсов у населения он прошёл безуспешно. Неоднократно выносили на аукцион сначала полной, после 50%, а затем 25% начальной суммой. Это значительно приостановило приватизацию нулевого аукциона, который берёт начало с 1997 года.

К этому же периоду подготовили пакет предложений приватизации «Чиатурмарганца», который к 1998 году стал собственностью компании «Сага принт». Хотя через 3 года из-за невыполнения соглашения Министерство управления имуществом анулировало договор. 75% акций вновь вернулись в государственную собственность. Государство владеет контрольным пакетом акций на таких объектах, как акционерное общество «Зестафонский завод ферросплавов», «Чиатурмарганец», «Завод резинотехнических изделий», «ВарцихГЭС», «РионГЭС», «ГуматГЭС», «ДзеврулГЭС», «ШаорГЭС».

С учётом плотных экономических взаимоотношений промышленного узла Зестафони-Чиатура, решено передать эти два гиганта одному инвестору

(с совместным правом управления) по конкурсному правилу, существующей в государственной собственности пакетов акций, добычи с обязательным условием лицензии об использовании рудных месторождений «Чиатурмарганца».(Распоряжение Президента Грузии от 26 апреля 2001 года).

В процессе приватизации по предложению региональной администрации фактически произошёл беспрецедентный случай, когда контрольный пакет акций АО «Электромеханик» (51,9%) символической ценой (5 тысяч долларов США) с правом прямой продажи передан инициативной группе, состоящей из учёных, экспертов и практиков.

Несмотря на то, что региональный совет Имерети на этом этапе принципиально был против приватизации с нулевым началом стоимости пакета акций (30%) акционерных обществ «Кутаисский автомобильный завод» и «Грузтрактор» (нулевая приватизация может вызвать непредусмотренные финансово-фискальные и социальные итоги).

7 октября 2002 года произошла приватизация этих пакетов в соответствии с распоряжением Президента Грузии №764 от 16 июня 2002 года. Что же касается АО «Медея», его приватизация осуществится по контрольному пакету акций (54,77%) символической начальной ценой (5 000 долларов США) коммерческой формой конкурса, с условием представления бизнес-программы.

В течении нескольких лет, после проведения нулевых аукционов, когда в ряде предприятий отдельные лица приобрели крупные пакеты акций, в их задействовании всё равно создано много проблем. Факт один - приобретение многомиллионного имущества за несколько тысяч лари не пригодится для доказательства перспективных планов нового собственника. Возрождение предприятий требует особых подходов, новых технологий, новых менеджментов и маркетингов, чья сила значительно превышает реализацию в соседних странах металлолома и оборудования.

Из итогов приватизации производств в регионе надо отметить:

1) Налицо имеется острый дефицит отечественного капитала. В этих условиях государственных предприятий в большом количестве вызывает упадок цен.

2) За нулевым аукционом в большинстве случаев следуют непредвиденные социально-экономические и фискальные последствия.

3) Не чувствуется интереса иностранных инвесторов. Они в Грузии стараются не вкладывать серьёзных средств.

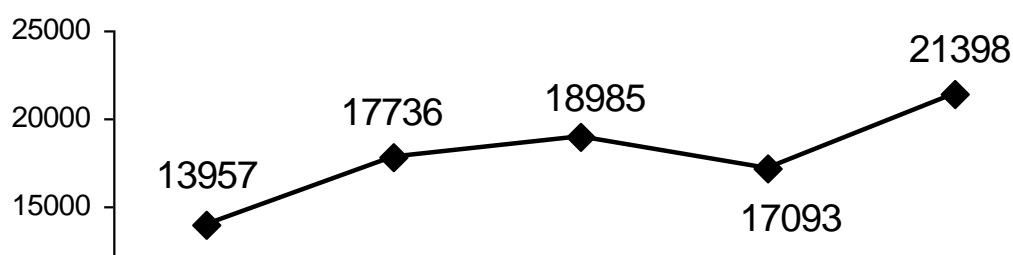
4) В ряде случаев правящая номенклатура мешает входу инвесторов в производство.

Следовательно, считаем целесообразным детально рассмотреть хозяйственность отраслевой и территориальной структуры региона.

Естественно, на отдельных этапах формирования рыночной системы региона в отраслевой сфере структура существенно изменилась. В течении 6 лет выявились такие приоритетные отрасли, как металлургические изделия и производство металлопродуктов (в основном АО «Зестафонский завод ферросплавов») и продуктов питания (среди них - хлеб, напитки и т.д.). В других отраслях их удельная часть меняется от 1% до 10%.

Имеретинский регион богат энергоресурсами. Исходя из этого, производство электроэнергии в регионе является значительной отраслью промышленного предприятия, которое во всей структуре занимает 21-23% - ый сегмент. (см. рис 3.1.)

Рис. 3.1. Динамика производства электроэнергии в Имеретинском крае в 1998-2002 г.



По существующему положению в Имерети, в производстве электроэнергии в филиале электросистемы Имерети, трудоустроены почти 1380 человек, что составляет 10% трудоустроенных во всей имеретинской промышленности.

Как выясняется из данной таблицы (см. таблицу 3.5.) фактически все производители электроэнергии сохранили темп возрастания. Исключение составляет РионГЭС, где по сравнению с прошлым годом производство электроэнергии сократилось на 26 838 тысяч квт/час или на 12%.

ТАБЛИЦА 3.5.

Электроэнергия, выработанная Имеретинскими гидроэлектростанциями за январь-ноябрь 2002 год

(тыс. квт/час)

№	Гидроэлектростанция	2002	2001	(+/-)	%
1	А/О " Рионгес"	208251	235089	-26838	88
2	А/О " Гуматгес"	170224	165122	5120	103
3	А/О " Варцихгес"	818817	595056	223761	137
4	А/О " Мулеик"	62144	-	62144	-
5	А/О " Дзеврулгес"	153522	54533	98989	2.8-раз
6	А/О " Шаоргес"	129317	72057	57260	179
	Всего	1542275	1121857	420418	137

Источник: Региональное управление Госкомстата Грузии

Несмотря на указанные в энергосистеме Имерети, создалось трудное положение, что в частных случаях вызвано неисправностями и неплатежами.

Об этом свидетельствует анализ выработанной электростанциями Имерети электроэнергии, подачи энергии и бюджетных задолженностей на 1 января 2003 года.

В первой половине 2002 года в Имерети была проведена реструктуризация долгов гидроэлектростанций, что частично улучшило их финансовое положение, хотя к первой половине 2003 года, после периода замораживания долгов, им опять нацелят штраф, что не изменит их трудного финансового положения.

Необходимо отметить и задолженности по зарплате, накопленные в структуре электропроизводства и распределения.

ТАБЛИЦА 3.6.

Бюджетная задолженность Имеретинских гидроэлектростанций по положению 20.12.2002 г.

(тыс. лари)

№	Гидроэлектростанция	Задолженность	Пеня	Период оканчания реструктуризации	Задолженность оптового рынка
1	А/О " Рионгес "	2145.1	809.5	1 июля 2003 г.	11000
2	А/О " Шаоргес "	249.2	210	1 июля 2003 г	3542
3	А/О " Дзеврулгес "	869.9	410.3	1 июля 2003 г	3256
4	А/О " Варцихгес "	3001.9	795.5	1 апреля 2003 г	25000
5	А/О " Гуматгес "	4347.9	2220		6000
	Всего	10614	4445.3		48798

Источник: Региональная служба госдепартамента налогов Грузии

В структуре производства и распределения электроэнергии задолженность по зарплате составляет 5,5 млн. лари. Её частичное искоренение дало бы региону социальный и фискальный эффект (см. таблицу 3.6.).

В последние годы значительно увеличилась добыча руды в шахтах. Это в основном объясняется стабильной работой «Чиатурмарганца», в чём решающую роль сыграло оформление договора на один год с партнёром - Украиной.

Тенденцией уменьшения характеризуется производство машин и оборудования, где удельная часть всей продукции сократилась на 10% (от 12,2 до 2,2). Главным образом это было вызвано изменением ориентировки на рынке и, частично, с изменением профиля АО «Кутаисский автомобильный завод», а также резким сокращением производства АО «Электромеханик» (в 2002 году по сравнению с 2001 годом в 6-7 раз). Указанное предприятие привязано к требованиям российского рынка и за последний период развитые явления в России, в том числе изменения в законодательной базе, вызвало значительное подоружание его продукции.

Характерно, что резкое сокращение удельной части производства машин и оборудования отображает созданное в стране тяжёлое положение (см. таблицу 3.7.). С этой стороны, на рынке, сравнительно стабильно, функционирует Самтресское вагонное депо.

В остальных экономических субъектах (АО «Грузтрактор», «Риони», «Авангард» и др.) создано трудное положение. Об этом указывают сведения производственной сферы Имерети в натуральных показателях (см. таблицу 3.8.).

Лёгкая промышленность в основном представлена в Кутаиси АО «Имери», которое в год производит продукцию стоимостью 0,5-1 млн. лари и несколькими мелкими предприятиями, которые не могут создать в отрасли хорошей погоды.

В отраслевой структуре региона одно из ведущих мест занимает пищевая промышленность, которая в основном ориентирована на внутренний рынок.

В пищевой промышленности одним из основных производств является производство хлеба и хлебопродуктов.

ТАБЛИЦА 3.7.

Отраслевая структура производственной сферы Имеретинского края

	Отрасль	Удельный вес, (%)					
		1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	Производство машин и оборудования	12.2	10.8	7.9	10.9	10.1	10.0
2	Производство энергии	15.0	11.5	16.8	17.1	15.3	23.0
3	Продукты питания и напитки	33.0	22.5	16.3	14.1	13.5	13.5
4	Производство химических веществ	3.0	1.0	1.1	1.6	1.4	1.8
5	Металлургия и металлопродукты	17.0	33.6	29.1	22.7	33.6	27.9
6	Легкая промышленность	2.7	2.8	1.7	1.1	1.2	1.0
7	Добыча материалов в шахтах и обработка карьеров	2.1	2.5	6.0	5.6	10.5	12.8
8	Снабжение энергией, паром и газом	6.0	6.8	13.7	18.2	5.4	5.4
9	Другие отрасли	9.0	9.0	7.4	8.7	9.0	4.6

Источник: Региональное управление Госкомстата Грузии

С этой стороны рынок территориальных единиц удовлетворяется продукцией городов Кутаиси и Цхалтубо, удельная часть которых в регионе соответственно занимает 61% и 12%.

В отрасли, одно из ведущих мест, занимает также переработка зерна, которое представлено малым и средним бизнесом и быстро реагирует на рыночные изменения.

Текущие изменения в структуре области хорошо характеризует производство разной продукции, выраженной в натуральных показателях.

В переходном периоде сложно формируется экспортный потенциал региона. «Традиционный» производитель экспорта в отрасли (чай, алкогольные напитки) после транспортировки происходит формирование структуры, которых в сущности за последние годы она не испытывала.

ТАБЛИЦА 3.8.

Натуральные показатели промышленной сферы Имеретинского края

№	Показатель	Единица измерения	2000	2001	2002	Темп роста (%) к 2000 г.	
						2001	2001
	Общий объем промышленной продукции	Млн.	101.7	112.2	101.8	110	91
1	Добыча марганца	лари	57.1	100.3	104.1	103	182
2	Производство силикомарганца	Тыс.тонн	27.3	41.8	32.2	118	77
3	Производство эленергии	Тыс.тонн	1386	1251	1652	90	119
4	Добыча угля	Млн.	7350	4360	4365	59	100
5	Производство хлеба	квт/ч	19.4	19.7	19.1	101	98
6	Производство чугунных изделий	Тонн	0	2637	2880	-	-
7	Производство погрузочных моторов	Тыс.тонн	559	402	320	79	57
8	Производство чая	Тонн	861	775	710	90	82
9	Производство пива	Единиц	18.2	30.1	22.1	465	121
		Тонн					
		Декалитр					

Источник: Региональное управление Госкомстата Грузии

По экспорту особое место в промышленности региона занимает АО «Зестафонский завод феросплавов», удельная часть которого в экспортной продукции колеблется в рамках 55-92%.

ТАБЛИЦА 3.9.

Динамика экспортной продукции Имеретинского края в 1998-2002 г.

(тыс. лари)

№	Показатель	1998	1999	2000	2001	2002
1	Объем экспорта	30189. 3	42843.4	35751.6	41675.1	42420.1

2	Удельный вес в перегруженной Продукции, (%)	34	45.2	36	42	42
3	Удельный вес Зестафонского завода феросплавов, (%)	92	77.8	55	72.6	64.6

Источник: Региональное управление Госкомстата Грузии

В регионе динамика экспортной продукции за 1998-2002 годы выделяется тенденцией повышения. Самым трудным периодом с этой стороны был 2000 год, когда из-за энергокризиса загруженность завода ферросплавов снизилась с 45% до 36%, а его доля в экспортной продукции составила 55%, когда в 1998 году она составляла 92%. (см. таблицу 3.9.)

Сокращение этого показателя, в условиях постоянства экспортной продукции за счёт роста другой продукции, должны считать положительной тенденцией. В 2001-2002 годах с этой стороны выделяется «Чиатурмарганец», чья целая продукция является экспортной.

Экспорт производства транспортного оборудования представляют три основных предприятия региона - «Автоагрегат» и «Иджиес», которые сформировались на базе автомобильного завода, и авиационный завод. Экспорт в указанной отрасли в основном ориентирован на европейские и российские рынки и выражен поставками отдельных деталей автомобилей, вертолётов и самолётов.

Из пищевых продуктов отмечен экспорт вина, спиртных напитков и чая, а 16% сегмента в экспорте занимает добыча руды, что в основном обусловлен «Чиатурмарганцем».

Экспорт ткацкого производства представляет Кутаисское АО «Имери», которое ориентировано на немецкий рынок. Это в реальных условиях обуславливает дешёвая и высококвалифицированная рабочая сила, необходимая для экспорта. [98]

В разрезе отраслевой структуры значительна динамика произведённой в 1990-2001 годах продукции. К 1990 году только 4 территориальных единицы

выходило вперёд по произведённой продукции - 83%, среди них на Кутаиси - почти 42% (см. таблицу 3.11). За 11 лет положение резко изменилось - сократилась удельная часть утрачи других территориальных единиц (Зестафони, Чиатура).

Самым значительным ростом характеризуется Зестафони, удельная часть которого выросла от 10,5 до 34%. В 1997-2001 годах то же можно сказать и о «Чиатурмарганце». Это в основном обусловило АО «зестафонский завод ферросплавов» и «Чиатурмарганец», которые работали более стабильно.

ТАБЛИЦА 3.10. Экономический агрегат крупных промышленных объектов имеретинского края

№	Производство	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002 г. в % к 1997-ому	Число занятых (чел.)
1	А/О "Автозавод"	4134.4	5254.0	6818.6	6664.0	6500.9	6100.0	147.5	655
2	А/О "Электромеханикоси"	1839.0	761.7	782.4	2774.8	2220.1	390.0	21.2	107
3	А/О "Сактрактори"	263.5	413.1	92.8	152.5	93.9	58.0	22.0	152
4	А/О "Литопонный завод"	1866.3	769.2	682.5	1036.4	1142.9	1028.0	55.1	112
5	А/О "Завод феросплавов"	13134.9	32080.9	34346.4	24836.1	37114.5	34610.0	2.6-раз	2392
6	А/О "Чиатурмарганец"	1119.4	299.7	3872.9	3166.4	8072.4	6620.0	5.9-раз	2907
7	А/О "Ткибульский уголь"	104.6	351.9	488.4	303.1	39.3	0	-	622
8	А/О "Вазиса"	629.6	516.3	285.8	46.7	133.5	15.0	2.4	7
9	А/О "Хлебзавод"	3891.9	3738.8	3863.4	2388.0	1812.8	1944.0	49.9	24
10	А/О "Кутцхали"	2726.3	2789.9	3478.6	3217.7	2954.7	2916.0	107.0	472
11	А/О "Вагонная депо" (Самтредия)	492.3	638.0	895.1	1073.4	1594.6	2145.0	4.3-раз	408
12	А/О "Рионгес"	1753.8	2136.7	3321.2	3976.0	3841.6	3375.0	192.4	104
13	А/О "Гуматгес"	1494.0	2021.1	3518.9	2600.7	2715.2	2765.0	185.1	106
14	А/О "Дзеврулгес"	1072.1	925.9	1842.3	1741.8	945.8	2500.0	2.3-раз	90
15	А/О "Шаоргес"	1582.7	849.4	2388.4	1295.5	1449.3	2200.0	139.0	89
16	А/О "Варцихгес"	5849.5	5114.5	9069.7	9371.3	8141.7	10800.0	184.6	144
Всего		41954.3	58661.1	75747.4	64644.4	78773.2	77466.0	184.6	8391
Удельный вес в производстве, (%)		50	60	67.3	63.5	70.2	76	121	73

На фоне общего сокращения продукции, что в переходном периоде стало возможным за счёт роста и выпуска продукции.

Значительный вывод можно сделать, если для анализа возьмём экономический агрегат, состоящий из крупного промышленного предприятия. Условно определим, что указанный агрегат состоит из 16 экономических субъектов и сделаем его анализ за 1997-2002 годы (см. таблицу 3.10.).

ТАБЛИЦА 3.11.

Производство продукции по территориальным единицам
Имеретинского края в 1990-2001 г.

№	Территориальная единица	Объем продукции (тыс. лари)					
		1990	Удельный вес (%)	1997	Удельный вес (%)	2001	Удельный вес (%)
1	Кутаиси	900614.0	41.8	37356.2	45.9	40061.5	35.1
2	Багдади	20831.0	1.0	825.7	1.0	1177.9	1.1
3	Вани	24000.0	1.1	570.2	0.7	336.6	0.3
4	Зестафони	214637.0	10.5	16710.3	20.6	39336.8	34.8
5	Тержола	43110.0	2.1	2678.9	3.3	2027.5	1.8
6	Самтрედия	210000.0	10.3	6079.0	7.5	3588.9	3.2
7	Сачхере	67427.0	3.3	622.3	0.8	1329.0	1.2
8	Ткибули	96700.0	5.0	3515.1	4.3	2372.6	2.1
9	Харагаули	17260.0	0.9	275.9	0.3	413.1	0.4
10	Хони	20545.0	4.5	881.5	1.1	628.3	0.6
11	Чиатура	413024.0	20.4	2690.3	3.3	1165.4	10.1
12	Цхалтубо	91467.0	4.6	9126.6	11.2	10736.1	9.5

Источник: Региональное управление Госкомстата Грузии

Названный агрегат указывает концентрацию объёма производства с предположением следующих условий:

1. Агрегат за 1997-2002 годы развивался неравномерно и неадекватно, хотя по сравнению с первым годом (1997) анализируемого периода объём

производства резко увеличился, в том числе по итогам 2002 года темп роста составляет 121%.

2. Максимальный объём в агрегате зафиксирован в 2001 году, что вызвано стабильной работой «Чиатурмарганца» и завода ферросплавов. Динамика увеличения в агрегате этих двух компонентов согласуется со всей динамикой.

3. Высока концентрация объёма производства состоящая в агрегате. Из 16 предприятий - из 586 действующих предприятий - 16 из них составляют большую часть, выпускающую продукцию в объёме 50-76%, или 2,7% действующих предприятий производит больше 3/4 часть всей продукции.

4. Параметры производства идентичны параметрам трудоустройства в агрегате 8391 занятых работой, что составляет 73% общей части трудоустроенных.

Идентично положение и со стороны экспорта. В частности, весь экспортный потенциал собран в семи экономических субъектах. На них приходится 91,3% экспортной продукции (см. таблицу 3.12.).

ТАБЛИЦА 3.12.

Крупные экспортеры Имеретинского края по
итомам 2001 года (тыс. лари)

№	Показатель	Объём экспорта	Удельный вес в экспорте региона (%)
1	А/О "Завод феросплавов"	30256,6	72.6
2	А/О " Электромеханикоси"	1302,4	3.1
3	А/О " Авиационный завод"	1011.2	2.4
4	ООО " Автоагрегат"	1793.4	4.3
5	ООО " Индустрия"	2258.0	5.4
6	А/О " Литопонный завод"	661.7	1.6
7	А/О " Имери"	790.8	1.9
	Всего	38074.1	91.3

Источник: Региональное управление Госкомстата Грузии

Прежде чем рассмотрим непосредственно продукцию региона, необходимо отметить такую ведущую отрасль, как сельское хозяйство.

Имерети, по существу, аграрный регион, где 60% жителей прямо или косвенно связаны с сектором сельского хозяйства. Для Имерети традиционным сектором экономики является пищеперерабатывающая промышленность, но после распада Советского Союза этот сектор полностью или частично потерял рынок, из-за чего в 1991-93 годах катастрофически упала продуктивность сельского хозяйства. Несмотря на трудности в этом секторе положение постепенно улучшилось. Хотя, сельскохозяйственный сектор в структуре вновь остаётся цельным, состоящим из отдельных земельных участков, где мелкие фермеры производят сельскохозяйственную продукцию на 1 гектаре земельного участка.

За последнее десятилетие, в итоге кризиса, существующего в агропромышленном комплексе, расстроилась мелиорационная система, повреждены многолетние насаждения, практически прекратилась продуктивность почвы, защита растений, селекционные работы, сократилась урожайность сельскохозяйственных культур и продуктивность скота и птицы. В 90-ые годы прошлого столетия постепенно началось формирование новых взаимоотношений (фермерские хозяйства, кооперативы, фирмы и др.).

На развитие сельскохозяйственного сектора в регионе имело влияние приватизация государственного имущества, среди них сельскохозяйственных и агроперерабатывающих предприятий. В Грузии, в итоге осуществлённых реформ земли и программ аренды в частном секторе с 1996 года находится 51% земли. (см. таблицу 3.13.) Из этого на пахотные земли приходится 86%, на насаждения - 80%, на покосы - 10%.

ТАБЛИЦА 3.13.

Распределение сельскохозяйственных угодий в Имеретинском регионе
(тыс. га)

Показатель	Фактически	в.ч. в негосударственном секторе
Всего сельскохозяйственных угодий, из них	215.6	109.3
Пахотные	85.4	73.8
Многолетние растения	29.6	23.6
Сеновалы и пасбища	97.7	9.0

Источник: Сборник Госкомстата “Сельское хозяйство Грузии”, Тб. 2002

Вышеуказанные реформы вместе с другими положительными реформами составляют реальную возможность создания трудовых ресурсов. Хотя деятельность фермеров и крестьян воспрепятствуют такие факторы, как плохо развитая инфраструктура, недостаточность перерабатывающих предприятий в сёлах, расстройство оросительных систем, несостоятельные кредиты, дефицит, дороговизна и высокие тарифы транспортировки.

Изучение динамики имеретинского промышленного комплекса показывает, что из растительных продуктов основные: виноград, кукуруза и овощи. Хотя в отдельных видах растениеводства и скотоводства на виду неравномерность производства продукции. Это касается таких видов, на которые действуют природные катаклизмы. Это явно видно на сокращении урожая кукурузы, фруктов, овощей, что вызвано ухудшением климата в 2000-2001 годах. Указанные процессы меньше коснулись рогатого скота и отсюда вытекающий - мясо и молочного производства. Это вызвано ещё и тем, что при условии депрессии территориальных единиц основной акцент переходит на разведение рогатого скота. [106]

Особенно значительна тенденция уменьшения производства таких традиционных культур как производство чая и винограда. Вход немецкого инвестора «Мартин Бауэр» в производство чая не принесло желательного успеха, что стало фактором тенденции уменьшения. То же самое можно сказать о винограде. Осуществление государством в 1999-2000 годах кредитирование заводов виноделия не дало позитивных сдвигов. Хотя на

лицо было приближение заводских закупочных цен на виноград к рыночным ценам, что и вызвало интерес фермеров за эти 2 года.

Итак, вместе с другими факторами в секторе сельского хозяйства в Имерети можно выделить следующее:

1. сельское хозяйство и «приклеенные» к нему производства, значительную роль выполняют в трудоустройстве населения;

2. несмотря на развитые явления, за последние годы экспорт сельскохозяйственных продуктов сохраняет сегмент (вино, чай, орехи и др.), приблизительно 3% от всего экспорта;

3. малое количество производителей производит экспорт значительного количества продукции;

4. вновь высок в регионе импорт пищевых продуктов и низок уровень развития производства заменителя импорта.

3.2. ФАКТОРЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ИМЕРЕТИНСКОГО РЕГИОНА

Инвестиционную привлекательность имеретинского региона определяют факторы, о которые в частности мы уже отмечали в предыдущих главах диссертации.

Рассмотрим организационно-экономический потенциал государственного регулирования инвестиционного процесса на региональном уровне, а потом приведем факторы, которые обуславливают инвестиционную привлекательность имеретинского региона.

Проводимые в Грузии социально-экономические реформы это, прежде всего реформы управления, в процессе осуществления которых изменяются формы, методы, организация воздействия субъектов управления на управляемые ими объекты. В основе этих реформ лежит переход от централизованного, планово-распорядительного, командного управления хозяйством к децентрализованному, либеральному управлению.

Для советского периода характерным было то, что управление экономикой базировалось на отраслевом подходе по схеме "государство - отрасль - предприятие". В этой схеме региональным органам принадлежало второстепенное место, они были в основном выведены за рамки экономического управления, сохраняя определенную роль в управлении социальной сферой, коммунальным хозяйством, местной промышленностью.

Переход к рыночным методам управления в значительной степени изменил сложившийся порядок. Предприятия получили экономическую свободу и перестали нуждаться в министерском управлении сверху. Государственное управление теперь не носит форму директивных заданий, а осуществляется посредством законодательно устанавливаемых правил хозяйственной деятельности, реализации мер денежно-кредитной, бюджетно-налоговой и инвестиционной политики. Одновременно с этим

происходят процессы усиления позиций регионального управления экономикой. Чтобы сохранить страну как единый хозяйственный комплекс, целостную экономическую систему, центральным органам государственной власти приходится опираться на регионы, передавая им многие функции управления соответствующим территориальным образованием. В результате этого возросла зависимость предприятий от территориальных органов управления в вопросах землепользования, налогообложения, осуществления инвестиционной деятельности, финансовой поддержки, создания новых предприятий и многих других. Таким образом, региональные органы управления обрели значительные возможности самостоятельного проведения социально-экономических преобразований на своей территории.

Региональная экономика как мезоуровень - среднее звено между макро- и микроуровнем - обладает следующими характерными особенностями:

1. Будучи подсистемой народного хозяйства, региональная экономика не может рассматриваться как изолированная ее часть, соответственно экономическая самостоятельность регионов имеет определенные границы;

2. Ее высокая степень зависимости от природно-климатических факторов - наличия полезных ископаемых, благоприятных условий географической среды и некоторых других;

3. Региональное хозяйство, имея в наличии многие отрасли и производства, не обладает, как правило, их самодостаточной структурой: многие регионы узко специализированы на тех или иных сферах деятельности. [29].

В то же время, на наш взгляд, структура и содержание регионального управления экономическим развитием нуждается в уточнении, поскольку именно они подвержены реформированию.

Основываясь на современных представлениях о содержании управления, выделим следующие его виды применительно к региональному управлению:

а) Анализ и прогнозирование экономического потенциала, текущего состояния, проблем и тенденций социально-экономического развития региона в целях обоснования последующей разработки целевых региональных программ и осуществления оперативного регулирования его экономики;

б) Социально-экономическое планирование и программирование развития региона, формирование целей управления, сроков, путей и способов их достижения, установление источников трудовых, материальных, финансовых ресурсов;

в) Выпуск законодательных актов, других нормативно-правовых положений, регулирующих социально-экономические процессы на региональном уровне;

г) Организация исполнения принятых решений, создание и преобразование требуемых для этого организационных структур, органов управления;

д) Оперативное регулирование социально-экономических процессов в регионе, подавление отклонений от намеченных программ, решение текущих проблем, возникающих в регионе;

е) Контроль за расходованием ресурсов, изменением экономического потенциала, исполнением принятых решений и требований законодательно-нормативной базы, применение санкций по отношению к нарушителям.

Инвестиционный кризис и отсутствие достаточных для его преодоления средств государственного бюджета побуждают регионы Грузии к усиленному поиску собственных путей решения возникающих в данной связи проблем, что выражается в активной работе региональных властей по привлечению отечественных и иностранных инвестиций. Содержанием этой работы является формирование региональной инвестиционной политики, включающей в себя систему мер и действий региональных органов государственной власти, направленных на изыскание инвестиционных

ресурсов и эффективное их использование с целью достижения положительной экономической и/или социальной эффективности. [12].

Очевидно, что цели и задачи инвестиционной политики каждого региона имеют свою специфику, определяемую совокупностью как внешних, так и внутренних факторов. В то же время в инвестиционной политике регионов можно выделить общие черты, к числу которых следует отнести приоритетное развитие объектов и направлений деятельности, имеющих особо важное значение для данного региона, максимальное использование и развитие имеющегося производственного, природно-ресурсного потенциала и культурно-демографических особенностей, а также выравнивание социально-экономических условий всей территории региона, создание и укрепление в его рамках одного экономического пространства.

В соответствии с установленными региональными задачами создаются соответствующие экономические механизмы, от эффективности которых в значительной степени зависит достижение поставленных целей в организации инвестиционных процессов. Существующие в настоящее время исследования не содержат единого подхода к определению элементов формирующейся в регионах инвестиционной политики.

Считаем, что в регионах Грузии, в. ч. в Имеретинском крае на инвестиционную активность позитивно повлияют следующие факторы:

1. создание особых (специальных) зон экономического и технологического развития _ такой проект (технологическая зона) существует на базе Кутаисского автомобильного завода ;
2. создание регионального агентства по инвестиционной политике на базе национального инвестиционного агентства;
3. государственная поддержка прямых инвестиций на региональном уровне;
4. финансовая поддержка и содействие инвестиционной деятельности;

5. создание дополнительных побудительных механизмов для потенциальных инвесторов, конкурентных по отношению к другим регионам;
6. создание эффективной информационной системы для инвесторов;
7. мероприятия по созданию благоприятного имиджа региона в глазах потенциальных инвесторов.

В частности, первая группа мер государственное регулирование инвестиций на региональном уровне включает в себя такие элементы, как предоставление бюджетных гарантий, страхование зарубежных инвестиций, урегулирование инвестиционных споров, административная и консультативная поддержка.

Инвестиционная политика в регионе может быть реализована непосредственно, если речь идет о распределении бюджетных средств, находящихся под контролем и в распоряжении региональных органов государственной власти, и опосредованно, когда нужно направить в определенное русло внебюджетные инвестиции, которые администрация не контролирует, но может с помощью особых мер добиться желаемого их использования.

По нашему мнению, вопрос о том, в каком направлении использовать инвестиции, является наиболее важным и должен решаться в процессе формирования региональной инвестиционной политики. В этой связи большой интерес представляет исследование методов государственного воздействия на инвестиционный процесс, представленное в работе Е. Бараташвили. Здесь автор выделяет активные и пассивные методы государственного воздействия на инвестиционный процесс. Использование пассивных методов связано с информированием участников воспроизводственной деятельности об условиях производства, реализации и потребления продукции в народном хозяйстве страны. [8].

В соответствии с разработанным инвестиционным планом реализуются активные методы стимулирования инвестиций. Эти методы связаны с использованием таких рычагов государственного воздействия на экономические процессы, как прямые государственные инвестиции в развитие наиболее значимых секторов экономики, формирование благоприятной инвестиционной среды для деятельности частных предпринимателей, действующих в приоритетных отраслях экономики, участие государства в создании необходимой инфраструктуры как основы эффективного инвестиционного процесса.

В пользу такого подхода при формировании инвестиционной политики свидетельствует опыт многих развитых стран, где государственное прогнозирование и планирование инвестиций, нацеленное на выбор приоритетных отраслей и производств, определение количественных и качественных параметров их развития, а также формирование необходимых для этого финансовых ресурсов оказало положительное воздействие на количественные и качественные параметры инвестиционного процесса.

Изложенное дает возможность обозначить основные элементы и этапы формирования региональной инвестиционной политики. Так, для реализации стоящих перед регионом целей и задач его инвестиционная политика должна включать в себя инвестиционную стратегию, инвестиционную программу, меры непосредственного воздействия на инвестиционный процесс (прямые государственные инвестиции за счет средств бюджета развития и систему мероприятий по созданию благоприятного инвестиционного климата).

Таким образом, в первую очередь должна быть сформирована региональная инвестиционная стратегия, которая заключается в выборе приоритетных направлений развития исходя из специализации регионального хозяйства и характера накопленных структурных деформаций. На ее основе разрабатывается конкретная экономическая программа и как ее составная часть - инвестиционная программа. На

следующем этапе определяется потребность региона в инвестициях. Далее, на основании определенных приоритетов развития, реализуются меры непосредственного воздействия на инвестиционный процесс.

Как уже отмечали, Имерети самый крупный регион Грузии с аграрно-индустриальным характером экономики. Имерети является членом Ассамблеи регионов Европы (ERA) и динамично развивает экономические и культурные отношения с городами и регионами Европейского союза, Российской Федерации, Украины, других стран Содружества, США, а также Ближнего Востока и Юго-восточной Азии. [104].

Имерети является частью Евроазиатского коридора, известного под названием «Великий шелковый путь». Край имеет разветвленную транспортную сеть, которая включает железнодорожный, автомобильный, воздушный транспорт, современные коммуникации, которые обеспечивают качественную местную, междугороднюю и международную телефонную связь, в том числе и спутниковую, услуги электронной почты, доступ в "Интернет" и мобильную радиосвязь. Край имеет эффективную банковскую сеть, которая интегрирована в мировое финансовое пространство и предоставляет весь пакет современных банковских услуг. В Имерети функционирует 12 страховых компаний, большинство из которых – с иностранным капиталом. В услуги, предоставляемые этими компаниями, входит медицинское страхование, страхование рисков, связанных с ведением бизнеса и многие другие виды страховых услуг.

Важно, что предприятия края поддерживают близкие рабочие связи с двумя государственными вуза-ми Кутаиси, один из которых – технический. Оба университета являются научно-исследовательскими центрами, имеющими необходимую материально-техническую базу и опытный профессорско-преподавательский состав. Университеты готовят высококвалифицированных специалистов, многие из которых проходят стажировку за рубежом. Выпускники вуз-ов владеют русским, английским и

другими европейскими языками, а так же современными компьютерными программами.

Ежегодно в крае проводятся, ставшие уже традиционными открытые бизнес – конференции. В них участвуют руководители министерств и ведомств на уровне министров и замминистров, представители деловых кругов, причём как Грузии, так и иностранных государств, послы и другие представители дипломатических миссий. Общеизвестным является утверждение, что «бизнес доверяет только бизнесу».

В ходе конференции иностранным гостям предоставляется возможность познакомиться с представителями грузинской бизнес – элиты и напрямую обсудить все актуальные вопросы.

Государственным Уполномоченным Президента Грузии в Имерети был создан Совет по международному сотрудничеству, в задачи которого входит налаживание международных контактов в сфере экономических отношений. Исполнительные секретари работают с аккредитованным в Грузии дипломатическим корпусом, МИД-ом, представительствами международных организации. [99].

В Имерети успешно осуществляются несколько программ с экономической направленностью. В частности, Президентская программа государственной поддержки малых и средних предприятий на 2002 – 2004 годы; проект «Развитие местного и регионального управления», финансируемый Евросоюзом, в рамках которого осуществляется подготовка программы по поддержке и развитию малых и средних предприятий, которая рассчитана на 2003 – 2005 годы.

На сегодняшний день, как уже отмечалось, инвестиционные проекты для строительства и реабилитации муниципальных инфраструктур в основном осуществляют два финансируемых Всемирным банком проекта. Это фонд государственных инвестиций Грузии и проект муниципального

развития Грузии и децентрализации, инвестиционный компонент которого осуществляет фонд муниципального развития Грузии. [50].

Фонд муниципального развития Грузии (ФМР) был создан в 1997 году и действует в 12 районах и городах Грузии, которые возникли до начала проекта. Фонд финансирует проекты социального направления, такие, как реабилитация дорог, реабилитация водной системы, строительство-реабилитация школ, больниц и других объектов социального назначения. В Имеретинском регионе фонд осуществляет инвестиции только в г. Кутаиси.

С 2003 года начинается второй проект муниципального развития и децентрализации, который уже будет работать не только с заранее определёнными муниципалитетами, а с любым из них, которые будут соответствовать уже разработанным критериям. Как уже известно, 20% стоимости каждого проекта в виде софинансирования должен выдать местный бюджет. Вместе с тем, выделенная фондом муниципального развития половина суммы - грант, другая же половина - займ, которые муниципалитеты берут сроком на 10 лет со ставкой 15% годовых. С целью возвращения суммы обязательно, чтобы муниципалитеты отвечали финансовым критериям, чтобы был доведён до минимума риск невозвращения суммы. Ниже приводим несколько основных критериев:

1. муниципалитеты не должны иметь дефицита в текущей финансовой деятельности;

2. обслуживание займа не должны превышать 25% ординарной прибыли предыдущего года

3. полные задолженности муниципалитетов (с включением задолженностей по зарплате) не должна превышать 60% ординарной прибыли текущего года.

Если муниципалитеты удовлетворяют критериям, происходит определение их заёмных возможностей и соответствующее финансирование.

ТАБЛИЦА 3.14

Финансирование из ФСИ в Имеретинском крае 1998-2002 г.

(тыс. долларов)

№	Территориальная единица	Текущие проекты	Оконченные проекты	Выделенная сумма	Сумма расходов
1	Кутаиси	1	10	717.9	653.9
2	Ткибули	1	10	344.2	340.2
3	Сачхере	1	4	219.3	208.1
4	Чиатура	0	6	302.3	289.6
5	Харагаули	2	7	66.9	66.9
6	Багдади	1	4	201.4	208.0
7	Вани	0	2	130.3	129.5
8	Зестафони	0	2	123.3	116.8
9	Терджола	1	1	158.8	133.1
10	Самтредиа	0	5	309.9	275.9
11	Цхалгубо	0	3	164.3	160.9
12	Хони	1	4	305.7	288.9
	Итого	8	58	3044.3	2871.8

Источник: Экономическая служба аппарата губернатора имеретинского края

Фонд социальных инвестиций Грузии (ФСИ) был создан в августе 1996 года и действует на всей территории Грузии. На сегодняшний день фондом уже осуществлено 357 проектов, общая стоимость которых составила 17.3 млн. долларов США. К концу 2002 года фонд планирует осуществление проектов стоимостью 2.5 млн. долларов США.

ФСИ в сравнении с ФМР финансирует проекты меньшего размера, максимальный размер которых является эквивалентным 75 тыс. долларов.

ТАБЛИЦА 3.15

Ссуды, выданные кутаисскими банковскими
Организациями по отдельным отраслям

(лари)

	Отрасль	2001	2002
1	Промышленность	1.779.825	4.938.162
2	Строительство	72.550	393.300
3	Транспорт и связь	50.754	45.800
4	Энергетика	247.973	169.800
5	Торговля, обслуживание	6.471.666	5.438.471

6	Сельское хозяйство	0	21.542
7	Горнодобывающая пром-сть	0	56.000
8	Физические лица	14.728.871	13.953.209
9	Другие	542.574	979.515
	Всего	23.894.213	25.995.799
	Долгосрочные ссуды	3.699.391	7.051.545
Выданные кредиты :			
1	В национальной валюте	6.742.248	3.604.850
2	В иностранной валюте	17.151.965	22.390.949
Количество клиентов в конце периода			
	Всего, в том числе	37.963	44.439
1	Юридические лица	2.091	2.039
2	Физические лица	35.872	42.400
Перечисленная валюта из страны			
	Сумма	18.820.270	36.673.888
Валюта, перечисленная из зарубежья			
	Всего в том числе	63.957.759	85.166.673
1	Юридические лица	11.919.096	13.231.226
2	Физические лица	52.038.663	71.935.447

Источник: Кутаисский региональный филиал национального банка Грузии

В Имеретинском крае фонд уже осуществил 58 проектов и ещё 8 проектов в стадии осуществления. Общая стоимость проекта превышает 3 млн. долларов США, из которых уже освоено 2.1 долларов США. В таблице приведены данные о финансировании проектов в Имеретинском крае по районам. (см. таблицу 3.14.)

Значительная часть осуществлённых инвестиций приходится на реабилитацию образовательных и медицинских объектов. Также встречаются работы по реабилитации дорог и местных культурных учреждений.

С 2003 года планируется начало нового проекта социальных инвестиций, что представляет собой продолжение существующего проекта. В проекте примут участие, все регионы Грузии и определение квот их финансирования произойдёт, в результате специального исследования. [47].

В течении 2002 года сумма ссудов, выданные кутаисскими банковскими организациями составило 26 млн. ларов, в том числе 5.4 млн. ларов (21%-ов от общей суммы) на торговлю и обслуживание, 4.9 млн. лари на промышленность (18.8 %), и 13.9 млн.лари (53.4%) на физические лица.

В анализируемом периоде кутаисскими банками выданы долгосрочные займы по сумме 7 млн. лари (27%-ов общей суммы). Это частично показывает неблагоприятный инвестиционный климат и приоритет банков к выдаче потребительских, краткосрочных кредитов (см. таблицу 3.15.).

Для Грузии, и в том числе для Имерети определенный социальный индикатор-перечисленная валюта из-заграницы, в основном средства от миграции.

Они к 2002 году составил 72 млн. лари, что на 20 миллионов больше, чем в базисном периоде (примерно 102 ларов на душу населения региона). Большая часть этой суммы косвенно финансирует потребительские расходы и импорт, что отрицательно влияет на платежный баланс страны.

Для выработки прогнозируемых социально-экономических параметров региона на фоне социально-экономического развития государства, необходимо реально оценить ресурсный потенциал и экономическое положение региона, а также сделать политические, демографические, экологические и другие долгосрочные прогнозы.

Для оценки потенциала (природно-ресурсный, человеческий, трудовые, финансовые, инвестиционные и др.) считаем целесообразным применить метод т.н. SWOT анализа (см. таблицу 3.16.). Он широко применяется в практике и науке управления. SWOT анализ подразумевает определение четырёх

компонентов: сильные (strengths), слабые (weaknesses) сторона, а также возможности (opportunities) и опасность (threats).

Такой анализ-один из существенных методов в современном менеджменте и широко применяется в управлении регионов (районов) и муниципальных субъектов. Основная суть этого метода состоит в анализе преимуществ и слабых сторон, а также обобществлении неблагоприятных тенденции развития данного региона в сравнении с другими территориальными единицами.

Во время составления анализа мы применяли статистическую информацию, програмные документы, отчётные материалы и предыдущие главы диссертации, где провели скрупулёзный анализ социально-экономического положения Имеретинского края. В течении анализа мы выделяли 41 факторов. Из них 18 характеризует сильные стороны и возможности, а 23 опасность и слабые стороны Имеретинского региона.

Для определения инвестиционной привлекательности и основных направлений социально-экономического развития является целесообразным применение результатов опроса региона, который провёл TACIS. в декабре 2001 года. Как эксперт программы TACIS-а «Развитие регионального и местного управления в Грузии», принимали участие в разработке и конечном анализе данного материала. По методологии европейских экспертов было опрошено 1300 человек региона, в том числе городское и сельское население территориальных единиц, по пятибалльной системе. Анкета содержал информацию о разных отраслях (службах) местного уровня (социально-экономическое положение, образование, культура, здравоохранение, соцобеспечение и технические службы).

Естественно, опрос 1300 человек не может дать полную информацию по масштабам региона. Несмотря на это, в основном результаты были реальными. В этом удостоверило нас демонстрирование результатов опроса в отдельных территориальных единицах.

Итак, по результатам опроса (см. таблицу 3.17.) население самым негативным образом оценило создание условия занятости (1,92 баллов), развития промышленности (1,79) и борьбу с коррупцией (1,97). По техническому обслуживанию труднейшим оказалось положение сельских и городских дорог (соответственно 1,92 и 1,90 баллов).

Выражением первых позитивных результатов реформ в сфере образования, проводимых в Имеретинском регионе, стала его высокая оценка, в частности, средние школы (3,07 баллов) и детские сады (3,04). Население лучшим образом оценило также библиотеки (3,00) и обслуживание аптек (3,13).

Результаты вышеуказанного опроса было предусмотрено нами в разработке программы социально-экономического развития Имеретинского региона на 2003-2005 годы. Основным результатом практической реализации данной программы должно стать социально-экономическое оздоровление и экономический рост.

По приблизительным расчётам и экспертным оценкам, предусмотренные мероприятия по программе в установленные сроки дадут возможность положительно сменить параметры применения экономического потенциала фактически во всех отраслях.

ТАБЛИЦА 3.16.

SWOT анализ Имеретинского края (слабые и сильные стороны)

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Геополитическое и геоэкономическое расположение (центральные восточно-западные дороги). 2. Близость к портам, наличие аэродромов, возможность международных перевозок. 3. Субтропический климат, который способствует выращиванию сельско-хозяйственных продуктов. 4. Регион богат природными ресурсами (марганец, уголь, камни и стройматериалы, лесные ресурсы). 5. 3 государственных вуз-ов, 5 научно-исследовательских организации, наличие промышленного потенциала и научных традиций. 6. Опытный производственно-технический персонал с соответствующей квалификацией. 7. В региональном центре функционируют разные неправительственные организации (NGO). 8. Конкурентные позиции в машиностроении, химических и пищевых промышленности. 9. Ориентация населения на ценности твёрдых семейных традициях. 10. Начало реформы образования из Кутаиси. 11. Нормальное функционирование транспорта. 12. Дешёвые источники энергии. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сложное криминогенное положение. 2. Политизированность информационных средств. 3. Отсутствие единого информационного пространства региона. 4. Амортизированный жилищный фонд. 5. Плохое положение автодорог. 6. Плохое электроснабжение, неудовлетворённая работа водоснабжаемых и канализационных систем. 7. Слабая активность населения в участии решении проблем региона. 8. Дифференциация поляризация доходов населения; 9. Отсутствие центров профессионалей переподготовки. 10. Слабое развитие видов туризма. 11. Отсутствие международного аэропорта. 12. Низкий уровень инвестиции, неполное применение внутренних ресурсов. 13. Несуществование Отсутствие организованной системы оптовой торговли. 14. Непольноценная мобильность трудовых ресурсов.

ПРОДОЛЖЕНИЕ ТАБЛИЦЫ 3.16.

Возможности (Opportunities)	Опасность (Threats)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Определённый потенциал телекоммуникационной инфраструктуры, развитие его рынка и наличие конкуренции. 2. Усиление функционирования малых и средних предприятия. 3. Реальный потенциал сельского хозяйства и агропромышленного сектора. 4. Возможность развития специализированного туристического рынка. 5. Возможности развития консалтинг-бизнеса на базе вуз-ов. 6. Наличие соответствующей базы для создания технопарков и технозон. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Незагруженность государственных предприятий; 2. Ухудшение криминогенной ситуации, что предотвращает привлечение иностранных инвестиции, развитие туризма; 3. Политическая нестабильность нежелательный опыт конструктивного диалога между местными представительными и исполнительными органами власти; 4. Ухудшение состояния здоровья населения; 5. Рост численности пенсионеров; 6. Миграционные процессы; 7. Скрытая безработица; 8. Слабый спрос на научные исследования; 9. Низкий уровень правового образования населения.

Итак, выявление отраслевой структуры региона, тенденций и приоритетов его экономического развития, существующие международные проекты дают возможность выявить факторы инвестиционной притягательности региона.

Инвестиционная привлекательность региона должна быть рассмотрена по отношению к таким макроэкономическим параметрам и факторам, как:

1. Законодательные условия для иностранных инвестиций - в Грузии сравнительно низок налоговый груз, также дешёвы сырьё, материальные и трудовые ресурсы;

2. Существующий уровень развития экономики и перспективы, близость страны к мировым экономическим центрам, существование в Грузии отрезка коридора Европа - Азия, а также ряда глобальных транснациональных проектов;

3. Твёрдость валюты, уровень инфляции-курс грузинского лари сохраняет стабильность, также стабильным и приемлимым для производителей является и уровень инфляции;

4. Грузия как член международной торговой организации - действуют унифицированные тарифы;

5. возможности использования национального капитала.

Таким образом, на фоне региональной дифференциации социально-экономических условий, когда неизбежны корректировка и реорганизация отраслевых мощностей, возможно определение основных индикаторов инвестиционной притягательности Имерети как одного из мощных регионов:

ТАБЛИЦА 3.17.

Результаты опроса населения Имеретинского
края по местному обслуживанию

1. Социально-экономическое положение	Оценка
Создание условий для занятости населения	1.92
Создание условий для сельского хозяйства	2.10
Создание условий для применения лесных ресурсов	2.02
Создание условий для развития промышленности	1.79
Создание условий для коммерческого обслуживания	2.35
Приватизация земель	2.69
Местная информационная служба	2.68
Полиция	2.26
Суд	2.52
Охрана прав человека	2.25
Борьба с коррупцией	1.97
Сбор налогов	2.33
Создание условий для развития местной демократии	2.33
Охрана общественного порядка	2.42
Пожарная охрана	2.73
Почтовая служба	2.59
2. Образование, культура	
Детские сады	3.04
Начальные школы	3.19
Средние школы	3.07
Профессиональное образование	2.57
Библиотеки	3.00
Кинотеатры	1.95
Охрана культурных и исторических памятников	2.53
Другая культурная деятельность	2.38
Спортивные площадки и сооружения	2.41
3.Здравоохранение	
Больницы	2.52
Поликлиники	2.46
Стоматологическое обслуживание	2.63
Психиатрическое обслуживание	2.47
Вызов врача на дом	2.19
Скорая помощь	2.03
Ветеринарный сервис	2.37
Аптеки	3.13
4. Технические службы	
Создание условий строительства жилищных домов	1.77
Сохранение жилплощади в многоэтажных домах	1.88
Электроснабжение	2.25
Телефонная сеть	2.47

Газоснабжение	2.36
Водоснабжение	2.41
Водоснабжение в сельских местах	2.49
Канализация	2.20
Городские дороги	1.92
Сельские дороги	1.90
Общественный транспорт, микроавтобусы	2.65
Охрана окружающей среды	1.99
Парки	1.99
Внешний вид населённых пунктов	2.24
Утилизация отходов	2.03
Кладбища, ритуальное обслуживание	2.31
Планирование и регулирование строительства	2.12
Контроль на применение земли	2.51
Регулирование применения полезных ископаемых	2.12
6. Социальное обеспечение	
Социальная помощь	2.08
Помощь беженцам	2.52
Помощь старым (на дому)	1.92
Дома престарелых	1.90
Помощь сиротам	2.28
Помощь инвалидам	2.16
Помощь алкоголикам	2.16

1. Богатая сырьевая и ресурсная база Имеретинского региона - шахты и ресурсы каменного угля (Ткибули), марганца (Чиатура), известняка (Терджола), барита (окрестности Кутаиси), минеральных вод (Саирме, Зваре), которые освоены, и соответствующие производственные мощности находятся в действии, хотя и не полностью.

2. Имеретинский регион как территориально-производственный комплекс - традиционно в Грузии много крупных производств, реструктуризация и приватизация которых начата. Часть их функционирует с неполной нагрузкой (кутаисские предприятия «Иджиес» (производство металлических отливок), «Дина» (резиновые изделия сложной конфигурации), «Грузтрактор» (малогабаритные тракторы), «Электромеханик» (нефтеоткачивающие насосы), «Литопонный завод» (химические изделия), «Фазис» (экологически чистая горная вода), «Аиа»

(пиво и безалкогольные напитки), Зестафонский завод ферросплавов (ферросплавы), «Чиатурмарганец» (добыча марганца), «Ткибулуголь» (добыча каменного угля), «Воды Саирме» (производство минеральной воды).

3. Дешёвые источники энергии, регион богат гидроресурсами - здесь функционирует 5 гидроэлектростанций, которые в год вырабатывают среднем 1500 млн. квт.час электроэнергии. Их частичной реабилитацией будет возможно увеличение этой мощности в 1,5-2 раза, что ещё более снизит цену производимой ими энергии. На сегодняшний день гидроэлектростанции являются собственностью государства.

4. Возможности развития агропромышленного комплекса и перерабатывающей промышленности: природно-климатические условия и производственная база региона (консервные предприятия, винные заводы), продуктовые комбинаты, дешёвое, экологически чистое сырьё (овощи, бахчевые, фрукты, виноград) дают реальные возможности для этого. [134]

5. Регион богат курортными и бальнеологическими ресурсами (Цхалтубо, Нуниси, Саирме, Борджомско-Харагаульский лесопарк). Вместе с историческими достопримечательностями их частичная реабилитация является средством привлечения туристов и развития туризма.

6. Существование отдельных проектов, в том числе по отраслям и сферам:

а) Создание технологического парка на освобождённой территории Кутаисского автомобильного завода, где имеются исправные коммуникации, здания и постройки.

б) Перспектива оформления Имерети, Кутаиси в мощный экономический центр.

в) Перспектива оформления Кутаиси в университетский и научный центр, очаг образования (в городе функционирует два традиционных государственных университета, реформа образования в стране берёт начало из Кутаиси, и в этой сфере накоплен богатый опыт).

г) Оформление аэропорта Копитнари г. Кутаиси в резервный тбилисский аэропорт и аэропорт, предназначенный для чартерных рейсов.

д) Существование пакета предложений программной приватизации производств.

4. НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ, КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

4.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИИ

В условиях переходного периода функций государственного управления и расширения самоуправления на региональном уровне происходит усиление значимости процедуры выработки самостоятельной стратегии социально-экономического развития региона в целом, его районов и муниципальных образований и проведение региональной политики, соответствующей этой стратегии.

Процессы регионального управления характеризуются сложностью, информативностью, комплексным характером процессов принятия управленческих решений и предполагают их системное исследование. Это требует разработки новых механизмов информационной и аналитической поддержки принятия решений, являющихся составляющей регионального управления, удовлетворяющих информационно-аналитическим потребностям региональных и муниципальных органов власти территории.

Регион, как социально-экономическая система, характеризуется:

1. Иерархичностью управления;
2. Активностью отдельных ее подсистем;
3. Имеет сложную внутреннюю структуру, в рамках которой взаимодействие элементов определяется заданными связями в силу сложившихся исторических и экономических условий, отражающих стратегию развития территории, и рассматривается с учетом воздействий внешней среды на внутреннюю структуру.

Основными факторами, определяющими функционирование рассматриваемой системы, являются: собственный ресурсный потенциал региона (трудовые, природные, производственные, финансовые ресурсы), привлекаемые в регион ресурсы (как правило, в виде инвестиций и

централизованных капитальных вложений), и реальные производственные процессы.

Одной из основных целей региональной политики вне зависимости от социально-экономического положения и особенностей территории является обеспечение условий ее устойчивого развития.

Согласно формулировке Комиссии ООН по вопросам окружающей среды и развития (1987), развитие общества является устойчивым, если оно «позволяет удовлетворять потребности нынешних поколений, не нанося при этом ущерба возможностям, оставляемым в наследство будущим поколениям для удовлетворения их собственных потребностей».[36]

Более поздняя и, как считается, более практичная формулировка, предложенная экспертами Всемирного банка, трактует устойчивое развитие как «управление совокупным капиталом общества в интересах сохранения и приумножения человеческих возможностей».

Концепция устойчивого развития включает три составляющие: социальную, экономическую и экологическую устойчивости.

При этом устойчивое социальное развитие выражается в таком повышении качества жизни населения, которое способствует улучшению демографической ситуации, физиологическому, психологическому, культурному и интеллектуальному воспроизводству людей.

Устойчивое экономическое развитие проявляется в достижении устойчивого экологизированного экономического роста (роста «зеленого» валового продукта). При этом рассматривается не только его количественная характеристика – прирост реального ВВП (ВВП), но и качественные: преобладание интенсивной составляющей экономического роста, изменение качества продукции, окружающей среды.

Достижение экологической устойчивости связано с социальной и экономической значимостью воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, поэтому как цель – она является составляющей социального (сохранение и восстановление окружающей среды человека) и экономического развития (воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов).

Исследование процессов воспроизводства требует изучения динамики региона, координации принятия решений, анализа процессов роста. Целенаправленный выбор управляющих решений в рамках заданной стратегии развития региона должен определять такие пропорции общественного воспроизводства (достижение баланса использования ресурсов в системе), которые в максимальной степени способствуют удовлетворению потребностей населения в регионе и повышению качества его жизни. Это основная целевая задача регионального управления.

При этом часто наибольшее социально-экономическое значение для региона имеют именно те характеристики, которыми он обладает и которые не переносятся из другой территории в порядке обмена опытом. Поэтому необходимо оценить потенциал территории.

В общем представлении понятие «потенциал» означает совокупность средств, ресурсов, возможностей для достижения какой-либо цели. При этом процесс достижения цели регулируется или управляется субъектом, поставившим цель. Возможность достижения цели можно определить следующими факторами:

а) Совокупностью возможностей поставившего цель субъекта, на базе имеющихся в его распоряжении ресурсов, осуществлять управленческие воздействия, обеспечивающие наиболее полное достижение поставленной цели;

б) Обусловленной свойствами управляемого объекта, возможностью, достижения им, в результате управления, состояния, наиболее близкого к поставленной цели.

При таком подходе, социально-экономический потенциал региона, представляет собой совокупность возможностей субъектов, действующих на его территории, на базе имеющихся ресурсов, обеспечить его устойчивое социально-экономическое развитие. [75]

Однако, простое воспроизводство и экстенсивное расширение на неизменной научно-технической базе представляет для территории лишь экономическую статику, а для динамики необходимо инновационное развитие, в результате которого происходит качественное совершенствование социально-экономического потенциала региона.

При отсутствии критерия качественных изменений можно при экстенсивном росте ошибочно оценивать регион как развивающуюся территорию, либо не замечать крупных и важных для территории качественно-структурных сдвигов, которые не отражаются статистическими показателями объемов выпуска. Естественное объяснение данного противоречия состоит в том, что показатели объемов производства товаров и услуг, являясь базой для расчета показателей эффективности, не могут учесть качественных изменений результатов производства.

Поэтому, при разработке эффективной стратегии развития территории необходим анализ существующего социально-экономического потенциала в двух плоскостях: социальной и производственно-экономической.

Социальная плоскость характеризует состояние внеэкономических (политических, правовых, культурных) сил и механизма их саморазвития.

Производственно-экономическая плоскость отражает состояние пяти воспроизводственных сфер, определяющих возможный рост

народнохозяйственной производительности труда или эффективности хозяйства региона:

- 1) сфера образования и подготовки кадров;
- 2) область научно-технического развития;
- 3) организационно-управленческие структуры;
- 4) сфера охраны здоровья человека, защиты природных ресурсов и окружающей среды;
- 5) производственная сфера.

Состояние каждой из выделенных сфер определяется ее материальной базой, кадрами, существующими технологиями, формами организации и экономического механизма.

Достижение потенциально возможного уровня эффективности развития территории возможно лишь при максимально полном использовании всех объективных и субъективных факторов, для чего необходимо определить приоритетные потребности, подлежащие немедленному удовлетворению, создать социальную и производственно-экономическую инфраструктуру, обеспечивающую рост производительности, внедрение инноваций, развитие всех форм социальных и экономических отношений, обеспечить пропорциональность между различными секторами общества, а также максимально использовать систему мотиваций.

В начале 90-ых годов XX столетия в Грузии растроилась централизованно-плановая система развития экономики и начался сложный и противоречивый процесс формирования рыночной экономики.

В переходном периоде на рыночную экономическую систему в стране возникли проблемы. Трансформационные процессы Грузия встретила в условиях экономического и финансового кризиса, безработицы, падения жизненного уровня, криминализации экономики. При этом, концепция

экономических преобразований была составлена наспех, у нее не было научно аргументированных ни теоретических, ни практических основ. Между тем, в процессе рыночной экономики меняются правила формирования, использования и распределения материального и финансового потенциала, тип воспроизводства, цели экономического развития и средства их достижения, правовые и собственнические отношения и т.д.

На всех этапах общественного развития главной проблемой было, есть и по-прежнему остается таковым повышение эффективности производства, которое тесно связано с поисками оптимальных путей максимального использования производственных фондов, трудовых и финансовых ресурсов. Повышение эффективности производства обеспечит рост экономического потенциала в стране с улучшением его структуры и рациональным использованием.

Рост производства в значительной степени зависит от величины накопленных ресурсов, от эффективного использования оборотного капитала, рабочей силы, природного богатства. Для общества весьма важно эффективное и бережливое расходование производственных ресурсов при создании национального дохода.

В ограниченной связи с потенциалом национальной экономики находится финансовый потенциал; они вместе, как источник могущества страны, приобретают особое значение в условиях рыночной экономики, когда процесс производства характеризуется острыми конкурентными противоречиями.

В связи с тем, что Грузия в процессе осуществления реструктуризации испытывает дефицит финансовых ресурсов, который, в свою очередь, вызван экономической отсталостью и кризисным состоянием, необходимо приоритетное использование таких факторов с

малой ресурсоемкостью, как организационные, социальные и политические инновации, экономическая деятельность государства, предпринимательская способность хозяйственных субъектов, поднятие бережливости.

Низкие темпы экономического роста в стране вызваны преимущественно неэкономным расходом и растранижением имеющегося экономического и финансового потенциала. К этому добавляется и то, что пока еще не изучены теоретико-методологические основы финансового потенциала, что обусловлено игнорированием этой категории при социализме.

Исходя из вышеизложенного, исследование особенностей формирования и эффективного использования финансового потенциала Грузии в переходный период на рыночную экономику весьма актуально как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Экономический потенциал - многоплановая и сложная категория, которая научно слабо изучена в условиях рыночной экономики. Ее объективное содержание выражается в том общественном труде, который выражается в удовлетворении общественных и личных потребностей в процессе воспроизводства, а субъективное содержание потенциала выражается в способности людей использовать результаты общественного труда, которые сопутствуют группе специфических потребностей и которые характеризуются субъективными процессами управления общественным воспроизводством. Исходя из объективного содержания, экономический потенциал является спутником процесса воспроизводства и его можно классифицировать как потенциал производства, распределения, обмена и потребления.

Как уже отмечали, объективные аспекты формирования экономического потенциала проявляются в производственном потенциале, а субъективные – в потенциале управления.

Экономический потенциал представляет собой абсолютную величину произведенной продукции и услуг. По своему содержанию это обобщенный показатель и показывает количественные измерители развития производственных сил. На его основе можно оценить количественное содержание экономического развития, без чего невозможна оценка производственных ресурсов, а также анализ темпов возможного роста.

По своему содержанию экономический потенциал может быть выражен как в натурально-вещественной, так и в стоимостной форме.

Экономический потенциал в натурально-вещественной форме выражается как совокупность основных производственных фондов (капитал), оборотных средств, трудовых и природных ресурсов. Что касается стоимостной оценки экономического потенциала (P), ее можно рассматривать как совокупную стоимость затрат овеществленного труда в виде основного производственного капитала (P_1) и материальных затрат (P_2), которые входят в состав ВВП, а также как стоимостную оценку создающего национальный доход (P_3) живого труда плюс природные ресурсы (P_4). Таким образом, экономический потенциал страны в стоимостной форме принимает следующий вид:

$$P=P_1+P_2+P_3+P_4$$

Экономический потенциал является способностью национальной хозяйственной системы освоить и переработать национальное богатство на удовлетворение потребностей общества. Именно такое определение экономического потенциала объясняет более или менее прогрессивную

потенцию системы и отдельных видов ресурсов и показывает количественную сторону реально достигнутого экономического потенциала. При этом экономический потенциал должен раскрыть неиспользованные, скрытые возможности материальных, трудовых, финансовых и других ресурсов, которые будут приведены в действие для решения поставленных на определенный период задач.

Экономический потенциал страны и регионов - это та первичная и исходная база, которая должна обеспечить формирование финансовых ресурсов и, соответственно, стабильные высокие темпы развития, укрепление обороноспособности, максимальное и эффективное использование интеллектуальных и трудовых способностей общества, а также защиту экономической и социальной безопасности страны. Одним из мощных сегментов защиты экономической безопасности является потенциал реального (производственного) сектора страны и темпы его развития. В этом ресурсе обобщенными индикаторами безопасности можно считать темпы роста и пропорции валового внутреннего продукта, уровень инвестиционной активности предпринимателей, показатели ввода в действие основных производственных и непроизводственных фондов и др.

Рост объема финансового потенциала и финансовых ресурсов во многом зависит от полноты задействования и эффективности использования экономического потенциала. Среди тех механизмов, на основе которых осуществляется мобилизация финансовых ресурсов на всех уровнях страны, ведущая роль принадлежит государственной финансовой политике и бюджетно-налоговой системе. [147]

Среди факторов формирования и развития финансового потенциала одно из важных мест занимает управление и регулирование производственных затрат. Это последнее и должно определять, где, когда

и в каком объеме расходуются ресурсы хозяйственного субъекта, в особенности финансовые, чтобы достичь минимальности затрат и, соответственно, максимизации прибыли.

Специфическим фактором влияния на экономический рост являются общественные потребности. С одной стороны, они дают импульс экономическому росту, но, с другой, разумные потребности в определенный момент ограничивают его рост, особенно темп роста.

В повышении эффективности общественного производства большую роль играют финансовые ресурсы. Теоретически финансовые ресурсы не являются созданием дополнительно ни стоимости, ни потребительной стоимости. Это движение созданной стоимости, эффективность которой определяется обеспечением предприятия денежными ресурсами и их экономным расходованием.

Практически на финансовые ресурсы возложено больше задач. Они обеспечивают повышение эффективности материальных и трудовых ресурсов, что означает, в конечном счете, получение меньшими затратами большей отдачи.

Эффективное использование финансовых ресурсов определяется во многом степенью использования основного капитала. Эффективное использование основного капитала хозяйственных субъектов ускоряет оборачиваемость материальных ресурсов и оборотных средств в целом, а это является не чем иным, как укреплением финансового положения фирмы.

Использование с максимальной нагрузкой экономического и финансового потенциала страны невозможно без повышения менеджмента субъектов и улучшения качества работы. В связи с тем, что в Грузии на переходном этапе не обращается должное внимание совершенствованию управления предприятиями и корпорациями, творческие возможности

менеджмента фактически не используются. В процессе утверждения рыночных отношений управление хозяйственными субъектами требует использования новых методов и подходов; пока же из-за невыяснения особенностей рыночной экономики не удастся усвоение изменений (сложности формирования новой экономической системы), происходящих в управлении экономикой.

В постсоциалистических странах, в том числе и в Грузии, одним из ключевых вопросов являются межбюджетные отношения разных уровней власти (центральный, автономные республики, региональный, районный, села и общины). Тем более, что на реальном этапе в стране созрела концепция бюджетного федерализма.

Между уровнями бюджетной системы ключевым вопросом построения системы фискального федерализма является проблема распределения налоговых доходов между уровнями государственной власти. Термин «распределение налоговых доходов» (tax assignment) в данном случае относится к уровням государственной власти, ответственным за определение ставок и структуры распределения доходов от тех или иных налогов по уровням бюджетной системы, независимо от того, направляются ли указанные налоговые доходы в бюджет этого уровня государственной власти

Теоретически распределение налогов между уровнями государственной власти может следовать принципам децентрализации расходных обязательств, в соответствии с которыми распределительная функция региональных и местных органов власти должна заключаться главным образом в предоставлении государственных услуг напрямую населению административно-территориальной единицы. [56]

Рассмотрим три варианта закрепления налоговых доходов за местными органами власти.

1) За местными органами власти могут быть закреплены все поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией, налоговые доходы. При этом устанавливается, чтобы часть доходов передавалась на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства. Вследствие того, что такой вариант может снизить эффективность межтерриториального перераспределения доходов, а также помешать фискальной стабилизации, он не является наиболее эффективным методом мобилизации государственных ресурсов и может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

2) Распределение налоговых доходов, прямо противоположное первому, подразумевает закрепление всех налогов за национальным правительством и последующую передачу средств нижестоящим органам власти путем грантов или иных трансфертов, или же посредством установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня. Основным недостатком такой системы является полное отсутствие связи между уровнем власти, на территории которой собираются те или иные налоги, и уровнем принятия расходных решений — основной предпосылки создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без существования подобной связи возникает риск фискальной иллюзии, т. е. риск избыточного финансирования местных расходных потребностей. С другой стороны, частое и необоснованное снижение объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы, может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

3) Третьим, промежуточным, вариантом распределения доходных полномочий является закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, – компенсация недостающих доходов либо путем закрепления долей от регулирующих налогов, либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет. Ключевым вопросом при осуществлении подобной схемы распределения доходов является выбор налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), а также федеральных налогов, определенная доля поступлений которых зачисляется в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов). В случае закрепления за нижними уровнями власти налоговых полномочий, что позволяет связывать величину налогового бремени и принимаемые расходные решения, местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида «затраты-выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности.

Таблица 4.1. Виды фискальной автономии органов власти разных уровней

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
«Пересекающиеся» налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые)	Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
налоги	власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал)
Нецелевые трансферты (гранты)	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты (гранты)	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

Следует отметить, что решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти: скорее результатом ее решения является спектр различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий.

Из таблицы видно (см. таблицу 4.1.), что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные доходы, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях – оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и «пересекающиеся» налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога.

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти может рассматриваться отдельно от вопросов администрирования и сбора налогов разными уровнями государственной власти. Важнейшим аспектом проблемы предоставления фискальной автономии субнациональным правительствам с точки зрения налоговой политики является вопрос о том, вправе ли органы власти того или иного уровня бюджетной системы определять налоговые ставки на своей территории. В случае, если местные органы власти не вправе оказывать влияние на ставки налогов, они не в состоянии изменить уровень оказываемых государственных услуг в соответствии с региональными предпочтениями. В некоторых странах доходы субнациональных бюджетов формируются в основном за счет налогов, взимаемых по ставкам, установленным центральным правительством (например, такие страны с развитой системой разделения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, как Португалия и Германия), или налогов, для которых верхние пределы ставок ограничены общенациональным законодательством. [149]

Важность вопроса о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае, если экономическая роль административно-территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а следовательно, и объем

бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям властей. [35]

Основные аргументы против предоставления широкой фискальной автономии субнациональным органам власти основываются на повышении риска возникновения межрегиональных или межмуниципальных диспропорций в экономическом развитии, а также в ослаблении контроля за макроэкономической ситуацией в стране со стороны центрального правительства. Простота администрирования, а также экономия на масштабах налогового администрирования также входят в число аргументов сторонников централизованных налоговых систем. Тем не менее, в большинстве стран мира полномочия по администрированию и регулированию отдельных налогов передаются на нижние уровни государственной власти.

К обзору вопроса надо уточнить:

1. Полномочия по регулированию налога, направленного на цели экономической стабилизации или перераспределения доходов, должны принадлежать центральному (федеральному) правительству.

2. База налогов, полномочия по регулированию которых передаются на нижние уровни бюджетной системы, должна быть максимально немобильной. В противном случае налогоплательщики будут иметь возможность перемещаться из территории с высокими налоговыми ставками в территории, где ставки установлены на более низком уровне. По этой причине, налоговые полномочия по налогам на потребление переданы на местный уровень только в странах с большой площадью субнациональных административно-территориальных образований (например, Канада и США). Таким образом, чем мобильнее база налога, тем больше причин для его регулирования на национальном уровне.

3. Полномочия по регулированию налогов, база которых неравномерно распределена по территории государства, должны принадлежать центральному (федеральному) правительству.

4. База местных налогов должна быть видна налогоплательщикам. Другими словами, налогоплательщики должны быть осведомлены о своих налоговых обязательствах, что должно поощрять отчетность органов власти перед налогоплательщиками.

5. Взимание местного налога не должно распространяться на «нерезидентов» данной территории, ослабляя таким образом связь между уплатой налога и получением государственных услуг.

6. Доходы от местных и региональных налогов должны быть достаточно велики в целях избежания вертикальной фискальной несбалансированности бюджетной системы, а кроме того они должны быть устойчивы во времени и не подвержены значительным колебаниям.

7. Издержки администрирования для региональных и местных налогов должны быть относительно низкими. Другими словами, чем больше экономия административных издержек на масштабах, тем больше оснований для придания налогу федерального (общенационального) характера. Экономия на масштабах может возникать вследствие информационных требований при уплате налога: национального идентификационного номера налогоплательщика и компьютеризированного учета налогоплательщиков.

8. Налоги, носящие целевой характер (особенно в случае, если их поступления направляются на нужды местных бюджетов), должны взиматься и регулироваться на местном уровне.

Анализ международного опыта показывает, что налоги и сборы, закрепленные за субнациональными органами власти значительно различаются в разных странах. В большинстве стран (как индустриально

развитых, так и развивающихся, как в странах с федеративным, так и с унитарным государственным устройством) взимается несколько субнациональных налогов. В целом, можно утверждать, что в индустриально развитых странах поступления подоходного налога с физических лиц играют большую роль в доходах субнациональных бюджетов, чем в развивающихся странах, хотя в англосаксонских государствах также велико значение налогов на имущество. [74]

В некоторых странах (особенно это характерно для федеративных государств) налоги на общее потребление, а в некоторых случаях – и акцизы, также составляют значительную долю доходов субнациональных бюджетов (как правило, на уровне субъектов федерации). В качестве примера можно привести такие страны, как Австрия, Бразилия, Канада, ФРГ, Индия, ЮАР, Испания, США. Основной причиной для этого является, по-видимому, большая площадь территории как самих стран, так и субнациональных образований. Также в некоторых государствах действуют положения о разделении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, при которых исключается влияние субнациональных органов власти на порядок исчисления и взимания налога (Австрия и ФРГ). [150]

Как правило, несмотря на применяемые схемы распределения налоговых доходов и расходных обязательств, которые были рассмотрены выше, в бюджетной системе возникает вертикальный и/или горизонтальный дисбаланс. Вертикальный дисбаланс возможен в случае несовпадения собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды

дисбалансов могут быть устранены с помощью разнообразных механизмов трансфертов или заимствований. [70]

Существует два различных варианта передачи ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой: разделение доходов и система грантов. Разделение доходов может осуществляться в нескольких видах: разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям. Выделение грантов также может происходить по двум направлениям: в виде нецелевых и целевых трансфертов, каждый из которых может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени. [69]

Основной причиной для выделения трансфертов бюджетам нижестоящего уровня является, как правило, возникновение вертикального дисбаланса бюджетной системы, т. е. дефицитности отдельных субнациональных бюджетов. Однако простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов не должно быть целью политики выделения трансфертов, т.к. вертикальный дисбаланс может возникнуть как результат бюджетной политики на уровне субнационального органа власти: например, вследствие принятия решений об увеличении расходов либо об отказе от повышения налоговых ставок. Таким образом, централизованное финансирование разрыва между собственными доходами и расходами может привести к дестимулированию фискальных усилий субнациональных органов власти, а также их намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне. В отсутствие системы объективных критериев

распределения трансфертов из национального бюджета, выделение средств на покрытие вертикального дисбаланса, вероятнее всего, создаст проблемы для проведения единой макроэкономической политики, а также может привести к выделению грантов на основе неформализованного торга между центральными и региональными органами власти. [21]

Выделение трансфертов из национального бюджета может производиться также в целях выравнивания межрегиональной дифференциации фискального потенциала территорий, т. е. горизонтального дисбаланса (см. рис. 4.1.). На практике только некоторые страны применяют методику оценки фискального потенциала территорий на регулярной основе в целях расчета трансфертов (наиболее далеко в этом направлении продвинулись: среди федеративных государств – Австралия, Канада и ФРГ, среди унитарных – Дания и Великобритания). [18]

При разработке системы трансфертов важно определить соотношение не только между целями выравнивания, но также и между видами трансфертов.

Рис. 4.1. Государственная политика в области трансфертов



Как уже упоминалось выше, основные механизмы выделения трансфертов из национального бюджета можно разделить на две группы: условные трансферты (или целевые платежи) и безусловные (нецелевые) трансферты. В группу условных трансфертов входят гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в субнациональные бюджеты либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих пролонгации. В большинстве стран мира для решения различных макроэкономических и бюджетных задач используется комбинация всех форм межбюджетных трансфертов. [38]

Практика показывает, что при разработке и осуществлении на практике модели распределения межбюджетных трансфертов следует руководствоваться следующими основными принципами:

1) Система межбюджетных трансфертов должна, прежде всего, преследовать цели макроэкономической стабилизации. Национальное правительство должно сохранять контроль над экономической ситуацией в регионах. Невыполнение этого требования может поставить под удар другие цели межбюджетного выравнивания.

2) Методика распределения выравнивающих трансфертов должна утверждаться в контексте фискальной политики государства. Межбюджетное выравнивание должно быть согласовано со среднесрочной фискальной программой правительства, включая прогноз доходов и расходов бюджетов различного уровня как минимум на три года вперед.

3) Цели выделения выравнивающих трансфертов должны быть ясно сформулированы, а также должна существовать возможность для их

регулярного мониторинга. Необходимо избегать дублирования и пересечения финансирования государственных услуг на субнациональном уровне. При установлении национальным правительством условий при выделении гранта необходимо разработать систему мониторинга и проверки выполнения этих условий, а также порядок применения санкций при их невыполнении.

4) При планировании трансфертов необходимо учитывать средства, выделяемые по другим каналам. Вследствие того, что кроме выравнивающих трансфертов, в регионы направляются средства в рамках программ различных министерств и ведомств, Министерству финансов необходимо учитывать их при выделении трансфертов. Также необходимо координирование условных и безусловных трансфертов.

5) При выделении трансфертов необходимо рассмотреть возможные альтернативы. В некоторых случаях более эффективным является финансирование оказания государственных услуг не через бюджеты нижестоящего уровня, а с помощью прямого платежа услуг поставщику (особенно при необходимости повысить диверсификацию и эффективность оказания услуг).

При разработке методики распределения выравнивающих трансфертов неизбежно возникает вопрос о принципе выравнивания, оценке расходных потребностей и доходных возможностей субнациональных бюджетов. Международный валютный фонд дает следующие рекомендации по решению указанных проблем. Теоретически, целью выравнивания является обеспечение способности субнациональных органов власти оказывать такой же уровень государственных услуг, как и в любом другом регионе, при условии, что органы власти региона предпринимают такие же фискальные усилия, как и власти других

регионов, а также управляют расходами со средним уровнем эффективности. [101]

В случае если выделение трансфертов направлено на решение задач горизонтального выравнивания, то в качестве базы для выравнивания могут быть использованы, как только доходные (доходное выравнивание), так и совокупность доходных и расходных показателей субнациональных бюджетов (расходно-доходное выравнивание). При этом необходимо иметь в виду, что использование доходного выравнивания не подразумевает контроль национального правительства за расходами субнациональных органов власти: при таком подходе к выделению трансфертов задача выравнивания сводится к обеспечению региональных властей некоторым объемом финансовых ресурсов, необходимым для оказания стандартного набора услуг на стандартном для государства уровне. В то же время, субнациональные органы власти имеют право направить эти ресурсы на иные, не противоречащие бюджетному законодательству цели.

Считаем, что система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям:

Во-первых, необходимо избежать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования.

Во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, в отсутствие которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания с целью избежания резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

Разработку методики распределения выравнивающих трансфертов необходимо осуществлять в несколько этапов. На первом этапе необходимо определить общий объем государственных услуг, способность финансирования которых подлежит выравниванию на субнациональном уровне. Эта операция может быть осуществлена в двух вариантах: во-первых, с помощью корректировки стандартного субнационального бюджета и, во-вторых, с помощью корректировки оценки расходных потребностей на субнациональном уровне. Второй этап состоит в определении структуры стандартного субнационального бюджета с точки зрения включения в него расходных и доходных показателей, на основе которых будут производиться распределение выравнивающих трансфертов. [151]

Самыми важными этапами подготовки методики распределения выравнивающих трансфертов из национального бюджета являются оценка доходных возможностей (фискального потенциала) и расходных потребностей субнациональных бюджетов.

Необходимо учесть, что низкая стоимость государственных услуг в слаборазвитых регионах (если такие существуют) может объясняться не межрегиональной дифференциацией цен, а отсутствием возможности оказывать те или иные виды услуг из-за отсутствия необходимой инфраструктуры или каких-либо иных причин, связанных с уровнем

экономического развития. Также может возникнуть обратная проблема, когда слаборазвитые территории, получая средства на финансирование определенных стандартов государственных услуг, не в состоянии оказать их вследствие отсутствия возможностей. В каждом случае необходим отдельный подход и принятие мер по решению этой проблемы. [52]

В конце, можно сделать следующие выводы относительно экономических основ распределения межбюджетных трансфертов. Практически в любом децентрализованном государстве необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом необходимо, по мере возможности, избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, для избежания дестимулирования фискальных усилий и снижения ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

4.2. КОНЦЕПЦИЯ ИЗМЕРЕНИЯ ФИСКАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ

После начала экономических реформ в 1993 г. межбюджетные фискальные отношения в Грузии претерпели существенные изменения. Правительство проделало большую работу по замене прежней, доставшейся в наследство от советской эпохи, системы нормирования расходов и договорных трансфертов более стабильной и «прозрачной», а значит, и более объективной, системой фискального федерализма, которая в общем отвечает потребностям экономики свободного рынка.

В условиях фискального федерализма есть три причины, по которым субнациональным административно-территориальным образованиям может потребоваться финансовая помощь от центрального правительства, что определяет следующие факторы:

1. Может случиться так, что без финансовой помощи (грантов) федерального правительства некоторые регионы окажутся не в состоянии выйти на требуемый уровень обеспеченности населения общественными благами, особенно когда этот уровень существенно зависит от внешних, неподконтрольных региональным властям факторов. Примером могут служить расходы на соблюдение экологических норм (борьба с загрязнением окружающей среды).

2. Предоставления финансовой помощи (грантов) по линии межбюджетного регулирования – обеспечение макроэкономической стабильности.

3. Целенаправленное решение федеральными властями задачи выравнивания ресурсной обеспеченности регионов.

Одна из важнейших причин существования межбюджетных трансфертов в Грузии заключается в необходимости выравнивания

фискальных ресурсов между регионами страны. Выравнивание ресурсов между регионами имеет два измерения: выравнивание исходя из потребности в бюджетных расходах и выравнивание фискальных потенциалов.

Фискальный потенциал региона – это такой объем доходов, который потенциально может быть получен региональным бюджетом из местных источников при средних налоговых усилиях. Под налоговыми усилиями в данном случае понимаются величины налоговых ставок и льгот, действующих на территории региона, а также собираемость налогов. От налоговых усилий зависит величина получаемых доходов. Поэтому для возможности сравнения фискальных потенциалов разных регионов налоговые усилия должны быть одинаковыми для всех регионов. В нашем случае фискальный потенциал определяется для средних (по Грузии) налоговых усилий. [60]

Для распределения межбюджетных грантов (трансфертов), направленных на выравнивание ресурсной обеспеченности регионов, исключительно важно уметь правильно измерить их фискальные потенциалы. Хотя потребность в хорошем показателе, отражающем фискальный потенциал регионов, исключительно велика, найти удовлетворительную количественную меру его не так-то просто. Причина этого состоит как раз в различии налоговых усилий. Выбрать один показатель, который бы отражал потенциальную способность региона, генерировать бюджетные доходы, достаточно трудно. [5]

Существует несколько элементов, за счет которых образуется разрыв между количеством фактически собранных в регионе налогов и потенциальной способностью региона генерировать бюджетные доходы. Во-первых, два региона, обладающие равными фискальными потенциалами могут собирать разное количество платежей, потому что в

этих регионах действуют разные налоговые ставки. Во-вторых, два региона с одинаковым фискальным потенциалом могут собирать разный объем бюджетных доходов, потому что налоговые органы этих регионов работают по разному и уровень налоговой дисциплины среди налогоплательщиков в этих регионах разный. Ясно, что ставки налогообложения, качество работы налоговой администрации и дисциплинированность плательщиков сказываются на уровне налоговых поступлений, однако на потенциальную способность регионов генерировать доходы они не влияют. [15]

Потенциальная способность региона генерировать бюджетные доходы, называемая фискальным (налоговым) потенциалом, определяется экономической структурой региона и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами – налоговыми базами. Чем меньше совокупная налоговая база региона (представляющая собой сумму налоговых баз по всем налогам, которые собираются или могут собираться в регионе), тем меньше его фискальный потенциал.

Фискальные усилия – это то, в какой мере данная территория или регион используют находящуюся в их распоряжении доходную базу. В этом смысле уровень фискальных усилий региона зависит от ставок налогообложения от уровня предоставленных налоговых освобождений (при условии, что региональные власти могут самостоятельно определять структуру налогов и льгот) и от эффективности работы налоговых служб (собираемость налогов). Уровень фискальных усилий обычно измеряется отношением фактически собранных бюджетных платежей к тому или иному показателю, отражающему фискальный потенциал данного региона. Тому есть несколько причин:

1. Величина фискального потенциала зависит от уровня налоговых усилий. Ясно, что сумма налоговых поступлений зависит от величины

ставок налогообложения и собираемости налогов. Чем выше налоговая нагрузка и собираемость налогов (налоговые усилия), тем выше фискальный потенциал при неизменной базе. Таким образом, определение налогового потенциала должно производиться с оговоркой об уровне налоговых усилий, считающихся заданными. Таким образом, если регионы с одинаковой налоговой базой фактически имеют разные налоговые доходы, то можно говорить, что они прилагают разные налоговые усилия, характеризующиеся величиной данного разрыва. Признание того обстоятельства, что разные регионы могут проявлять разный уровень налоговых усилий, подчеркивает тот факт, что собранные в регионе доходы и способность региона генерировать бюджетные доходы – это два совершенно разных понятия. [6]

2. Уровень фискальных усилий может стать самостоятельным фактором при распределении выравнивающих грантов между регионами. Идея состоит в том, что размер финансовой помощи, выделяемой регионам, можно увязать с относительной интенсивностью фискальных усилий, проявляемых этими регионами. Можно, например, ввести такое правило: регионы, которые прилагают много усилий к тому, чтобы собрать как можно больше доходов, но которым все равно не удается собрать столько доходов, чтобы обеспечить своему населению некоторый минимальный уровень общественных услуг, более достойны получения финансовой помощи из федерального бюджета, чем регионы, таких усилий не прилагающие. Но, с другой стороны, если просто поощрять регионы, которые проявляют высокий уровень фискальных усилий, это может привести к тому, что средства федерального бюджета будут расходоваться на не нужные региональные проекты. Дело в том, что в некоторых регионах более высокий уровень фискальных усилий может объясняться тем, что в этих регионах просто существует определенный

перекос в структуре совокупного спроса (и, соответственно, совокупных расходов) в пользу государственного сектора за счет частного. Таким образом, хотя можно попытаться привести доводы о необходимости поощрения регионов, прилагающих высокие фискальные усилия, обоснования эти с теоретической точки зрения нельзя считать полностью доказанными.

Действительно, если регион предпочитает большую часть своего валового дохода потреблять в государственном, а не в частном секторе, то с какой стати такой регион должен получать больше средств из федерального бюджета? С теоретической точки зрения самым лучшим решением было бы не поощрять, но и не наказывать регионы за их фискальные усилия. Иными словами, политика центра должна быть нейтральной по отношению к проявляемым регионами налоговым усилиям. В странах, в которых субнациональные власти не имеют традиций по генерированию собственных налоговых поступлений, в частности, в Грузии, возможно, имело бы смысл ввести какие-то временные меры по стимулированию налоговых усилий регионов.

Решение важнейшей проблемы обеспечения устойчивого поста налоговых поступлений в бюджетную систему Грузии уровня собираемости налоговых платежей требует повышения достоверности оценки налоговой базы регионов Грузии, являющейся основой при установлении реальных заданий регионам по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет.

Как правило, налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения и определяется для каждого вида налога. Расчет налоговой базы должен проводиться в региональном разрезе с учетом отраслевой структуры по каждому виду налогов. При этом налоговое планирование должно

основываться на результатах анализа исполнения текущих налоговых обязательств, а также мониторинга и прогноза макроэкономической ситуации в регионах. Очевидно, что значимость отдельных субъектов Грузии в формировании доходной части федерального бюджета обуславливается существенными различиями в их экономическом развитии, отраслевой структуре хозяйства, интенсивности региональных и межрегиональных потоков товаров, финансовых ресурсов и услуг. Особенно надо отметить, что в Грузии существует различие между регионами в нормативах отчислений по некоторым государственным налогам (подоходный, таможенный и НДС).

Рассматривая налоговый потенциал региона как максимально возможную сумму поступлений налогов и сборов в условиях действующего налогового законодательства, следует учитывать большую территориальную дифференциацию субъектов Грузии по социально-экономическим условиям и, соответственно, по их доле в поступлениях налогов и сборов в консолидированный бюджет. Так более 60% поступлений в федеральный бюджет производится 2-3 регионов и около 40% _ на остальные субъекты. Данная ситуация объясняется не столько эффективностью работы налоговых органов, сколько сложившейся налоговой базой и соответствующим движением финансовых потоков. Это предопределяет необходимость применения индивидуального подхода при расчете налоговой базы для каждого региона. [41]

Таким образом, в формировании налоговой базы определяющее значение имеет региональный аспект, преломляющийся в практических расчетах через оценку налогового потенциала региона.

На переходном периоде рыночной экономики большое значение имеет регулирование социально-экономического развития регионов.

Проблемным остается слияние государственных интересов и целей отдельных территориальных единиц.

Из управленческих уровней, существующих в Грузии (центральный, региональный-краевой, районный, муниципальный), на реальном этапе более развит и полноценно сформирован центральный уровень.

В последнем десятилетии в постсоциалистических странах, в том числе и в Грузии, в сфере планирования создались концептуальные проблемы. В 1994 году страна приняла закон "Об индикативных основах экономического и социального развития" (11.10.1994 г.). Спустя три года, в 1997 году вошёл в действие новый закон, который определил основное содержание индикативного плана-он имеет рекомендационный характер и по параметрам (прогнозам) этого документа формируется проект государственного бюджета.

По старой методологии формировались планы социально-экономического развития и антикризисные программы Имеретинского региона и отдельных территориальных единиц.

После первых выборов в Грузии органов местного самоуправления и принятия соответствующего законодательства ("Закон о местном управлении и самоуправлении"), определилась компетенция местного самоуправления, по формированию комплексных социально-экономических программ территории (седмой пункт вышеуказанного закона).

Изменения в законодательстве, сдвиги в экономике страны и новые подходы к разным проблемам доказали обязательность практически новых, научно обоснованных комплексных программ. Тем более, что между органами местного управления и самоуправления не так уж редко проводились дебаты о планировании бюджета территориальной единицы и определении налогового потенциала.

Формирование программы социально-экономического развития помогает:

1. В определении приоритетов в социальной и экономических сферах;
2. В регулировании развития территориальных единиц;
3. В процессе принятия текущих решений для обеспечения стратегических целей;
4. В определении сильных и слабых сторон территориальных единиц;
5. В ориентации для привлечения инвестиций в экономику данной территории.

20-го марта 2002 года министр экономики, промышленности и торговли Грузии принял указ "О методических рекомендациях по формированию и реализации программ экономического и социального развития территориальной единицы Грузии".

Данный документ определяет содержательные и функциональные параметры и состоит из шести глав.

По новой методологии в экономической службе аппарата Уполномоченного Президента Грузии разработана программа социального и экономического развития Имеретинского края. Аналогичные программы имеют все территориальные единицы имерети (г. Кутаиси и 11 районов).

Для совершенствования методологии налогового планирования особенную значимость имеет социально-экономический паспорт регионов.

Социально-экономический паспорт региона включает 7 разделов, отражающих полный набор необходимых показателей по важнейшим позициям расчета налоговой базы: общая характеристика региона; перечень основных показателей, используемых для расчета налоговой базы; финансово-кредитные учреждения; показатели разных отраслей народного хозяйства и т.п.

Система показателей, используемых в каждом из разделов указанного паспорта, построена с учетом их динамики за последние 4 года (1995, 2000-2003 гг), что позволяет выявить определенную тенденцию для последующего анализа влияния значимости отдельных факторов на развитие региона.

Надо отметить, что существующий социально-экономический паспорт регионов не может досконально определить налоговую базу региона (территориальной единицы), что так важно для органов местного управления и самоуправления.

Считаем, что на реальном этапе должен существовать налоговый паспорт региона (территориальной единицы). При этом данный паспорт следует рассматривать в качестве основного документа, позволяющего оценивать существующую налоговую базу региона, уровень налоговой нагрузки в разрезе отдельных видов налогов в динамике, разрабатывать прогноз поступления налогов и сборов в бюджетах на перспективу. Наличие такой информационной базы создает основу для расчета совокупного дохода регионов, их экономического, финансового и налогового потенциалов. Эта информационная база показателей более чётко покажет возможности экономического роста регионов и соответствующего поста налоговых поступлений, что имеет большое значение для современного и обоснованного составления бюджетов, а также для определения путей перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания бюджетной обеспеченности.

Внедрение налоговых паспортов регионов в практику работы государственного налогового департамента по субъектам Грузии имеет особое значение для объективного определения налоговой базы по всем видам налогов, контролируемых ГНД Грузии в региональном и

отраслевом разрезах, и установления на этой основе реальных контрольных показателей по мобилизации доходов в государственный бюджет. Внедрение налоговых паспортов регионов в практику бюджетно-налогового планирования и прогнозирования обуславливает практическую важность работы по анализу концептуальных и методологических подходов к оценке налогового потенциала регионов, синтезу их рациональных элементов и разработке на этой основе функциональных зависимостей между макроэкономическими показателями, а также соответствующих алгоритмов состояния налоговой базы субъектов Грузии.

С учетом проекта налогового паспорта региона особую актуальность приобретает выбор рациональных методов определения налогового потенциала региона. В то же время необходимо отличать его от понятия финансового потенциала, который в экономической литературе часто используется как синоним налогового потенциала (иногда этим понятием характеризуют совокупность всех видов финансовых ресурсов на территории данного региона).

Указом Президента Грузии (№497, 8.12.2002) определено внедрение в 2003-2005 годах системы показателей социально-экономического развития в административно-территориальных единицах (регионах) страны.

Имеретинский край имеет соответствующую базу и пакет предложений эффективного внедрения этой государственной программы. Считаем, что в рамках вышеуказанной системы можно внедрить и налоговые паспорта регионов.

В Грузии понятия финансового и налогового потенциала обозначают принципиально различные экономические явления и для целей межрегиональных сопоставлений и построения системы межбюджетных

расчетов требуют чёткой дифференциации. Если первый (финансовый потенциал) включает в себя совокупность всех финансовых ресурсов того или иного региона, то второй (налоговый потенциал) является лишь частью этих ресурсов, которая в соответствии с действующим налоговым законодательством представляет собой возможную потенциальную сумму налоговых баз, являющихся основой для исчисления всей совокупности налогов и обязательных платежей на территории данного субъекта Грузии. В состав финансового потенциала могут входить финансовые ресурсы, которые в рамках принятой в государстве налоговой системы либо вообще не составляют объекта налогообложения, либо подпадают под налогообложение частично. [42]

Понятия налогового и финансового потенциала различаются и с точки зрения влияния каждого из них на формирование доходной части бюджетной системы. Если налоговый потенциал является основой для формирования базы налоговых доходов бюджета, то финансовый потенциал интегрирует как базу формирования неналоговых доходов (доходов от собственности и операций с ней), так и возможности осуществления заимствования на финансовых рынках для целей финансирования определенных программ или текущего финансирования дефицита бюджета субъекта Грузии. В отличие от налогового потенциала финансовый потенциал в значительной мере определяет инвестиционную привлекательность региона, а также возможность инвестирования средств в рентабельные проекты, способствующие его экономическому развитию.

Налоговый потенциал в отличие от финансового непосредственно связан с составом и структурой налоговой системы. Так, например, если налоговая система не включает в себя специального налога на выплаты в виде страховых премий и не включают данный вид денежных доходов в состав облагаемой базы по подоходному налогу с физических лиц (как это

имеет место в Грузии), то данная категория доходов не составляет и элемента налогового потенциала. Но при всех обстоятельствах данный вид доходов должен включаться в оценки финансового потенциала субъекта Грузии.

При оценке имеющегося налогового потенциала региона и прогнозировании его динамики на перспективу целесообразно, чётко разграничивать два аспекта данного понятия: налоговый потенциал в узком и широком смысле. Налоговый потенциал в узком смысле - финансовые ресурсы, которые подлежат аккумуляции в бюджет через налоговые платежи в соответствии с действующей в стране системой налогообложения.

Налоговый потенциал в широком смысле - совокупность финансовых ресурсов, которая может быть эффективно мобилизована через налогообложение в системе "население-хозяйство-территория", в координатах которой протекают основные процессы жизнедеятельности общества в границах региона.

Выбор того или иного аспекта рассмотрения налогового потенциала региона зависит от решаемой задачи. Так, оценку налоговой активности администраций регионов и, в первую очередь, оценку собираемости налогов в отдельных регионах и сопоставление регионов по этому показателю целесообразно базировать на исследовании налогового потенциала региона в узком смысле. [65]

При решении масштабных задач, связанных с совершенствованием налоговой системы и реформированием межбюджетных отношений, а также перспективами регионального развития, необходимо опираться на оценку налогового потенциала регионов в широком смысле.

В целом налоговый процесс, основой которого является объективное определение налогового потенциала региона, не может успешно

прогнозироваться и развиваться по субъективистским сценариям. Основы этого процесса должны соответствовать мировоззрению, идеологии, социальным условиям и потребностям развития производственной базы современного общества. Направленность налогового процесса должна определяться диалектической необходимостью разрешения противоречий, систематически назревающих в социально-экономической жизни и материальном производстве Грузии.

В настоящее время в Грузии в качестве меры налогового потенциала регионов часто используется показатель платежей фактически собранных в базовом году. Использование данных за базовый год минимизирует влияние временного фактора, поскольку платежи, собранные в регионе в текущем периоде, не оказывают определяющего влияния на получаемые регионами трансферты. Однако метод пересчета показателей базового года не исключает возможности субъективного подхода, в результате чего система расчета межбюджетных трансфертов оказывается не вполне "прозрачной". Использование данных по базовому году также не способствует стимулированию регионов, проявляющих недостаточную финансовую активность.

Наиболее очевидный источник дохода регионального бюджета - доходы проживающих в этом регионе налогоплательщиков - напрямую связан с одним из показателей относительного уровня налогового потенциала региона - среднедушевыми доходами населения региона. Его основное преимущество состоит в простоте определения и доступности данных о среднедушевых доходах населения по территориальным единицам Грузии.

Парадоксально, что простота показателя среднедушевых доходов одновременно является и его главным недостатком. В современной

Грузии, где теневая экономика имеет разный удельный вес в экономике отдельных регионов, статистика среднедушевых доходов далеко не всегда отражает истинное положение дел, поэтому данный показатель неадекватно отражает способность регионов генерировать бюджетные доходы. Например, если в регионе сильно развит туризм, создаются условия для увеличения объемов налоговых поступлений за счёт налога с продаж, гостиничных сборов и т.д. Однако наличие таких дополнительных доходных источников у регионального бюджета может существенно не отражаться на доходах его жителей, т.е. на среднедушевом доходе. Учитывая специфику нашей страны и степень диверсификации её экономики, измерить такой показатель достаточно трудно.

Первая группа преобразований связана с необходимостью учета поправки на косвенные налоги на продукцию предприятий трансферты (субсидии) предприятиям и населению, поскольку косвенные налоги объективно уменьшают способность регионов генерировать бюджетные платежи, а субсидии юридическим лицам, наоборот, увеличивают налоговый потенциал регионов. Размер подобных поправок может быть весьма значительным, поскольку главными компонентами косвенных налогов являются отчисления в систему социального страхования и пенсионные фонды.

Вторая группа преобразований связана с учетом особенностей структуры налогов, которые взимаются не по месту осуществления предприятием своей хозяйственной деятельности, а по месту его регистрации. В связи с этим возникает разрыв между налогооблагаемыми ресурсами региона и ВРП. Таким образом, из полученного выше промежуточного результата необходимо вычесть доходы (прибыль и т.п.) расположенных на территории региона, но зарегистрированных в других

регионах, и учесть эти показатели, полученные предприятиями, расположенными вне региона, но зарегистрированными в данном регионе.

Показатель СНР более точно отражает фактический объем налоговых ресурсов региона, чем ВРП, однако для расчета этого показателя, как и для ВРП, необходима достаточно большая база, что сдерживает его применение.

Более комплексный характер имеет так называемая репрезентативная налоговая система (РНС), разработанная в США экспертной комиссией по межбюджетным отношениям. Суть РНС заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые могут быть собраны в регионе при условии среднего уровня налоговых усилий и одинаковом составе налогов и ставки налогообложения во всех регионах (в США правительства штатов могут сами определять состав и структуру местных налогов, а также ставки, по которым они взимаются). Для применения этого метода по всем регионам необходимо иметь данные по фактически собранным налогам и сборам и по их налоговым базам, что позволяет рассчитать объем поступлений по региону. Именно эта величина и принимается за меру налогового потенциала региона.

Для каждого региона оценка РНС включает определение всех статей доходов местного бюджета, построение единой классификации статей доходов разных регионов, определение состава стандартной (нормативной) налоговой базы и репрезентативной (средней) ставки налогообложения и расчет на этой основе налогового потенциал региона.

В целом данный метод позволяет весьма достоверно и объективно оценить налоговый потенциал региона. Однако вследствие использования чрезвычайно большого объема данных он трудоемок.

Опыт использования данного метода накоплен в Канаде, Германии и Швейцарии. В Канаде концепция бюджетного федерализма отличается

высоким уровнем бюджетной и налоговой самостоятельности регионов (провинций), что требует введения специального общенационального стандарта для сопоставления налоговых баз, поскольку при оценке налогового потенциала учитывается совокупность налоговых баз по 37 региональным и местным налогам. [4]

В условиях Грузии, когда основными налоговыми источниками доходов региональных бюджетов служат отчисления от федеральных налогов, а базы значительной части остальных налогов определяются преимущественно федеральными законами, применение метода РНС облегчается. При этом необходимо решить вопрос выбора налоговых баз (количество видов налоговых поступлений), включаемых в расчеты потенциально налогооблагаемых ресурсов регионов. Учитывая различную значимость налогов для бюджетной системы Грузии, по нашему мнению, было бы целесообразно ограничиться налогом на прибыль, НДС, акцизами, подоходным налогом с физических лиц, налогом на имущество предприятий и таможенным налогом.

В дальнейшем, по мере совершенствования межбюджетных отношений в Грузии, подъема производства и, соответственно, расширения налоговых баз все большее практическое значение будет приобретать проблема адекватного соответствия налоговых поступлений от различных секторов экономики их налоговому потенциалу.

Метод репрезентативной налоговой системы может применяться для определения налогового потенциала "в узком смысле" - для расчета налоговых ресурсов регионов с учетом их реальных возможностей и существующей практики формирования налоговых баз.

Заслуживает внимания метод, предполагающий использование в рамках подхода РНС регрессионного анализа. Его преимущество - в сокращении потребности в данных для измерения налогово

потенциала: требуется лишь информация о совокупных доходах по региону и небольшой набор переменных, используемых в качестве косвенных измерителей налоговых баз регионов. При использовании регрессионного анализа отпадает необходимость в группировке доходных статей по налоговым компонентам и в создании собственной налоговой базы для каждого компонента налоговой системы. Включение большего количества переменных повышает точность регрессионного варианта ПНС за счет более эффективного анализа данных.

Для оценки налогового потенциала регионов с помощью регрессионного анализа посредством оптимальных оценок случайных факторов $1, 2, \dots, n$, используется уравнение следующего вида:

$$y_j = x_1\beta_1 + x_2\beta_2 + \dots + x_m\beta_m + e_j$$

$$j = 1, 2, \dots, n$$

где y_j - фактически собранные в регионе платежи в бюджет;

x_{mj} - показатели налоговой базы, косвенно или непосредственно отражающие величину совокупной налоговой базы данного региона или отдельных ее компонентов;

m - число рассматриваемых регионов.

e - случайная ошибка измерения.

Таким образом, можно рассчитать возможные доходы региона по известным характеристикам его налоговой базы, которую можно интерпретировать как налоговый потенциал региона. Возможные отклонения фактических значений бюджетных поступлений от рассчитанных с помощью модели объясняются различной результативностью работы налоговых органов. Преимуществом регрессионного метода, позволяющего осуществить отбор совокупности экономических, в максимальной влияющих на потенциальные налоговые доходы, является его меньшая трудоемкость в сравнении с

расчетным методом ПНС и большая объективность, поскольку регрессионное уравнение само выдает информацию о зависимостях между фактическими поступлениями и налоговыми базами в ходе процедуры статистической оценки.

Данный метод особенно эффективен для целей среднесрочного и долгосрочного прогнозирования, поскольку он представляет собой некую модификацию рассмотренных ранее методов для случаев, когда не представляется возможным в полной мере оценить совокупность налоговых ресурсов и налоговых баз по каждому из налогов, принимаемых во внимание при расчёте потенциала. [10]

Для практического расчета целесообразно использовать относительно небольшой набор взаимосвязанных экономических характеристик, определяющих величину бюджетных доходов: объем промышленного и сельскохозяйственного производства, продажу населению товаров и услуг, денежные доходы населения, стоимость основных производственных фондов.

Недостатком регрессионного метода является его сложность. К тому же полученные показатели налогового потенциала регионов могут значительно различаться в зависимости от используемого набора экономических характеристик.. Поэтому рациональный выбор тех или иных показателей налогового потенциала требует проведения дополнительного анализа. Кроме того, количество точек наблюдения, используемых в выравнивании регрессии, равно количеству регионов, а результаты регрессионной оценки всегда тем точнее, чем больше точек наблюдения. Однако в условиях Грузии эта проблема стоит, поскольку регионов не так много.

Проведенный анализ концептуальных и методологических подходов к определению налогового потенциала регионов создает предпосылки для

синтеза их наиболее рациональных элементов, определения зависимостей между выбранными макроэкономическими и состоянием налоговой базы и выработки на этой основе соответствующих алгоритмов для объективной оценки налогового потенциала в отраслях экономики и регионах страны. Таким образом, будет создана надежная база для обеспечения поста налоговых поступлений и повышения уровня собираемости налоговых платежей и, соответственно, повышена эффективность системы бюджетно-налогового планирования и прогнозирования. [57]

Более полно налоговый потенциал регионов отражает валовой региональный продукт (ВРП), определяемый как суммарная стоимость товаров, работ и услуг, произведенных с использованием экономических ресурсов региона (земли, труда и капитала) за данный период времени и включающий в себя все доходы. Генерируемые внутри региона независимо от места проживания работников или регистрации предприятий.

В Грузии особенное внимание не уделено определению ВРП. К сожалению, не существует и единая методика для вычисления ВРП. Однако, в предыдущих исследованиях мы попытались вычислить показатель ВРП.

В общем, в ВРП значительную долю занимают доходы физических лиц - жителей соответствующего региона, поскольку большинство из них работает в регионе проживания. ВРП также включает доходы нерезидентов, которые подлежат налогообложению в данном регионе. Кроме того, в отличие от показателя среднедушевого дохода ВРП отражает также суммы, потраченные туристами на гостиничные услуги и на покупки на территории региона. [142]

Недостатки ВРП в качестве меры налогового потенциала связаны с особенностями структуры налогов в Грузии. Например, в настоящее время некоторые налоги уплачиваются по месту регистрации предприятия, а не по месту осуществления им своей хозяйственной деятельности. В связи с этим между налоговым потенциалом и ВРП возникает расхождение. В других странах доходы предприятий развёрстываются по всем регионам, в которых они осуществляют свою хозяйственную деятельность, посредством формул, учитывающих местонахождения производственных мощностей, трудовые ресурсы, территориальную структуру продаж. [91]

Попытка преодолеть несоответствие между реальными налогооблагаемыми ресурсами и ВРП привела к созданию показателя совокупных налогооблагаемых ресурсов региона. (см. Таблицу 4.2.)

Показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов (ЦНР), связанный с валовым региональным продуктом, был предложен как альтернатива ВРП, поскольку последний не учитывает влияния некоторых государственных налогов и трансфертов из государственного бюджета на налоговый потенциал регионов. Федеральное правительство США начало использовать СНР в качестве меры фискального потенциала в 1987 г. Для определения СНР необходимо выполнить ряд преобразований. Во-первых, из ВРП необходимо вычесть некоторые федеральные налоги, поскольку эти средства не являются источником доходов для регионального и местных бюджетов. В США косвенные федеральные налоги включают платежи в систему социального обеспечения и в федеральные пенсионные фонды. Затем показатель ВРП должен быть увеличен на сумму прямых трансфертов из государственного бюджета предприятиям и физическим лицам, включая выплаты из пенсионного фонда и выплаты пособий по безработице.

ТАБЛИЦА 4.2.

Примерная структура ВРП Имеретинского края
на 2002 год по отраслям

	Отрасль	Общий объем (млн. лари)
1.	Промышленность	101,9
2.	Торговля	200,0
3.	Сельское хозяйство	114,0
4.	Транспорт	26,0
5.	Связь	8,0
6.	Строительство	20,0
7.	Образование	4,0
8.	Здоровье	5,1
9.	Другие	3,0
10.	Экспорт (Э)	43,8
11.	Импорт (И)	60,0
12.	Сальдо (Э-И)	-16,2
	Итого	509,6

В случае возможного использования показателя СНР в Грузии необходимы будут некоторые преобразования для устранения расхождений между ВРП и совокупным объемом налогооблагаемых ресурсов, связанных со структурой налога на прибыль предприятий. [138]

С помощью статистических и экспертных данных мы проанализировали внутренний региональный продукт (ВРП) имеретинского края на 2002 год.

По примеру Имеретинского региона имеется некоторое число предприятий, которые ведут хозяйственную деятельность на территории региона, хотя зарегистрированы (и платят налоги) они в другом регионе. По нашим измерениям прибыль, полученная этими предприятиями на территории данного региона, составляет 5 миллионов лари. Эту сумму необходимо вычесть из полученного выше промежуточного результата. При этом существуют также фирмы, которые зарегистрированы и являются налогоплательщиками на территории Имеретинского региона, однако ведут свою хозяйственную деятельность не только на территории

Имерети, но и в других регионах. В результате хозяйственной деятельности вне региона эти предприятия получают дополнительную прибыль приблизительно 3 миллиона лари. Эту сумму необходимо прибавить к промежуточному результату. Окончательно получаем, что совокупные налогооблагаемые ресурсы Имеретинского региона составляют 501,1 миллиона лари.

ТАБЛИЦА 4.3.

Совокупные налогооблагаемые ресурсы имеретинского региона
(млн. лари)

Валовой региональный продукт	509,6
Федеральные косвенные налоги на предприятия (-)	27,1
Выплаты субсидий и пособий из федерального бюджета (+)	20,6
Промежуточный результат	503,1
Прибыль «чужих» предприятий, полученная в данном регионе (-)	5,0
Прибыль «местных» предприятий, полученная в других регионах (+)	3,0
Совокупные налогооблагаемые ресурсы	501,1

Чтобы построить показатель, который бы максимально точно отражал фискальный потенциал регионов, репрезентативная налоговая система должна учитывать все налоги и квази-налоговые платежи, поступающие в региональные и местные бюджеты. Платежи, включаемые в состав РНС по каждому региону, должны включать все местные налоги а также квази-налоги, такие как налог с владельцев транспортных средств, платежи за лицензирование, регистрационные сборы, платежи за получение различных разрешений (прав на ту или иную деятельность), платежи за пользование коммунальными услугами, штрафы. Состав этих местных налоговых и неналоговых платежей у всех регионов может быть разным. Поскольку доходы предприятий, находящихся в собственности региональных властей, также увеличивают фискальный потенциал регионов, они тоже должны быть включены в состав источников дохода, которые будут учитываться при оценке фискального потенциала. [44]

Состав местных налогов у разных регионов (территориальных единиц) может быть разным, при этом взиматься они могут по разным правилам, поэтому для построения репрезентативной структуры налогов все множество платежей, собираемых разными регионами, следует классифицировать по единой схеме. В основу такой классификации закладывается принцип сходства источников доходов. [27]

Для каждого налогового компонента определяется его стандартная налоговая база. Иногда определение такой стандартной налоговой базы можно позаимствовать непосредственно из действующего законодательства. Такое возможно, если во всех регионах действует одно и то же определение налоговой базы некоторого налога, и при этом имеются данные по размеру налоговой базы этого налога во всех регионах. Если в США и европейских странах определение налоговых баз по сходным местным налогам может весьма сильно различаться в разных штатах и разных муниципалитетах, то в основном в странах СНГ, в том числе и в Грузии одни и те же налоги в разных регионах, как правило, имеют одинаковые по своей структуре налоговые базы, особенно если речь идет о регулируемых налогах, т. е. тех поступлениях, от которых некоторым образом распределяются между федеральным и региональными бюджетами. [58]

Однако по некоторым налоговым компонентам определить стандартные налоговые базы может быть не так просто. Для многих региональных и местных налогов, а также для квази-налоговых платежей состав нормативных налоговых баз может быть разным в разных регионах, или данные по нормативным налоговым базам могут отсутствовать. В подобных случаях приходится искать некоторые показатели, косвенно измеряющие налоговые базы таких налоговых компонентов.

Состав источников информации и самих данных необходимо очень тщательно продумать, прежде чем будет принято решение, какую налоговую базу выбрать для каждого налогового компонента. Например, может возникнуть желание в качестве стандартной налоговой базы для налогов с валового объема реализации в Грузии использовать показатель валового оборота, данные по которому публикуются госкомстатом страны. Однако совершенно очевидно, что объемы товарооборота, которые сообщают региональные отделы Госкомстата, будут зависеть от того, насколько эффективно региональные налоговые инспектора проводят контрольную работу и проверяют торговые и сбытовые организации. Кроме того, несмотря на то, что официально региональные налоговые службы подчиняются федеральной налоговой службе, региональные власти могут оказывать на них сильное давление. При выборе показателей для измерения компонентов репрезентативной налоговой системы должны учитывать исследования и результаты независимых экспертов.

ТАБЛИЦА 4.4.

Налоговые компоненты и налоговые базы основных налогов по налоговой системы Грузии

Подходный налог с физических лиц	Валовые доходы физических лиц или нерезидентов
Налог на прибыль	Прибыль, т.е. разница между валовыми доходами и расходами, которая определяется налоговым кодексом
Налог на добавочную стоимость	Поставка товара, работы или обслуживания, а также импорт
Налог на имущество предприятий	Балансовое имущество и нематериальные активы
Налог на землю	Участок сельскохозяйственной земли
Социальный налог	Зарплата или другие доходы
Налог на добычу полезных ископаемых	Объем добычи полезных ископаемых

Штрафы и пошлины	Количество штрафований
Местные налоги и сборы	Игровые столы и автоматы, реализация лотерейных билетов, размещение рекламы, применение местной символики и др.

После того, как для каждого налогового компонента будет определён стандартный показатель налоговой базы, необходимо определить репрезентативную (усредненную) ставку налогообложения, которая будет применяться к этой налоговой базе. (см. таблицу 4.4.)

Методы оценки налогового потенциала построены на основе фактических налоговых баз и их характеристиках. Это означает, что изначально предполагается экзогенность этих показателей. Рассчитанный таким способом налоговый потенциал строится на предпосылке, что регион не может влиять на налоговую базу. Предприятия всегда имеют возможность в той или иной степени занижать налоговые базы, минимизируя налоги с нарушением либо в рамках законодательства. [56]

Соответственно, налоговая система, построенная на фактических налоговых базах и предполагая их предопределенность, не будет учитывать возможность увеличения самих баз. Если же оценка построена с учетом этого, то можно говорить о фискальном потенциале «в широком смысле». Однако определить верно ли подсчитана (предоставлена) регионом налоговая база весьма сложно. Результаты же таких оценок, по всей видимости, будут оставаться спорными. Тем не менее, в рамках репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа некоторые шаги в сторону оценки налогового потенциала «в широком смысле» возможны. Это объясняется возможностью использования при оценке не самих налоговых баз, а их характеристик. Тогда степень манипулируемости налоговым потенциалом будет зависеть

от манипулируемости используемых показателей. Однако использование характеристик баз накладывает другие ограничения. [95]

Например, прибыль, по всей видимости, является более манипулируемым показателем, чем объем выпуска (в том числе налоговый кодекс Грузии имеет такую «возможность»_Н. Ч.). Тогда, если в качестве характеристики базы используется последний, то оценка налогового потенциала будет меньше зависеть от действий руководства предприятий по минимизации налогов. Следовательно, фискальный потенциал будет более справедлив. С другой стороны, доля налогов в выпуске, по всей видимости, более сильно варьирует по отраслям и т.д. Если эти различия являются объективными, то рассчитанный таким образом налоговый потенциал будет менее «справедлив».

Анализ показал, что в рамках одного региона (Имерети) возможно апробировать метод вычисления фискального потенциала. Для этого в Имерети существует соответствующая информационно-аналитическая база и кадровые ресурсы.

В отношении к измерению фискального потенциала одним из основных является вопрос прогнозирования бюджета региона.

Выбор правильного метода прогноза бюджета имеет решающее значение, поскольку от него зависит определение финансовых возможностей региона в 2003 - 2005 годах.

Среди многочисленных методов прогнозирования для Имеретинского региона использован метод ретроспективного анализа. Он лучше всего подразумевает изучение развития в прошлом объекта (бюджетные доходы 1997 - 2001 годов) и его настоящих закономерностей. При использовании метода отдельно следует определить те многосторонние факторы, действие которых может изменить рассчитанные по прогнозному периоду параметры.

Ретроспективное изучение бюджетных доходов Имеретинского региона даёт возможность воспользоваться методом экстраполяции прогнозирования. С этой целью для 1997 - 2001 годов произведена опись статистических данных бюджета методом наименьших квадратов и экстраполированием полученных закономерностей в будущем (2002 - 2005 года) прогнозирования доходов бюджета.

Если определить изменчивость прогнозного явления возможно по предварительным данным, то имеет место уравнение:

$$y = ax + b \quad (1),$$

где, y - величина прогнозного явления, x - количество лет, a и b - коэффициенты.

На базе статистической информации составили вспомогательную таблицу, использованием которой определяется значение коэффициентов a и b по следующему выражению:

$$a = \frac{n \sum xy - (\sum x)(\sum y)}{n \sum x^2 - (\sum x)^2}$$

$$b = \frac{(\sum y)(\sum x^2) - (\sum x)(\sum xy)}{n \sum x^2 - (\sum x)^2} \quad (2)$$

ТАБЛИЦА 4.5.

Показатели бюджетных доходов в 1997-2002 г.*

Год	Номер периода года x	Бюджетные доходы y	$x * y$	x^2
1997	1 (i_1)	28895.0	28895.0	1
1998	2 (i_2)	30285.0	61650.0	4
1999	3 (i_3)	29525.0	88575.0	9
2000	4 (i_4)	34370.0	137480.0	16
2001	5 (i_5)	34667.0	173335.0	25

2002	6 (i_6)	37900.0	227400.0	36
$n=5$	$\sum x = 21$	$\sum y = 196182,0$	$\sum xy = 717335,0$	$\sum x^2 = 91$

* на 2002 год показатель прогнозный

$$a = 1754,2 \quad b = 26557,4$$

$$y = 1754,2x + 28311,6$$

или по общей формуле $y_i = 1754,2 x_i + 26557,4$ (4),

где i - указанный коэффициент. Таким образом по формуле (4)

$$y_7 = 1754,2 \cdot 7 + 26557,4 = 38836,8 \quad \text{бюджетные доходы в 2003 г.}$$

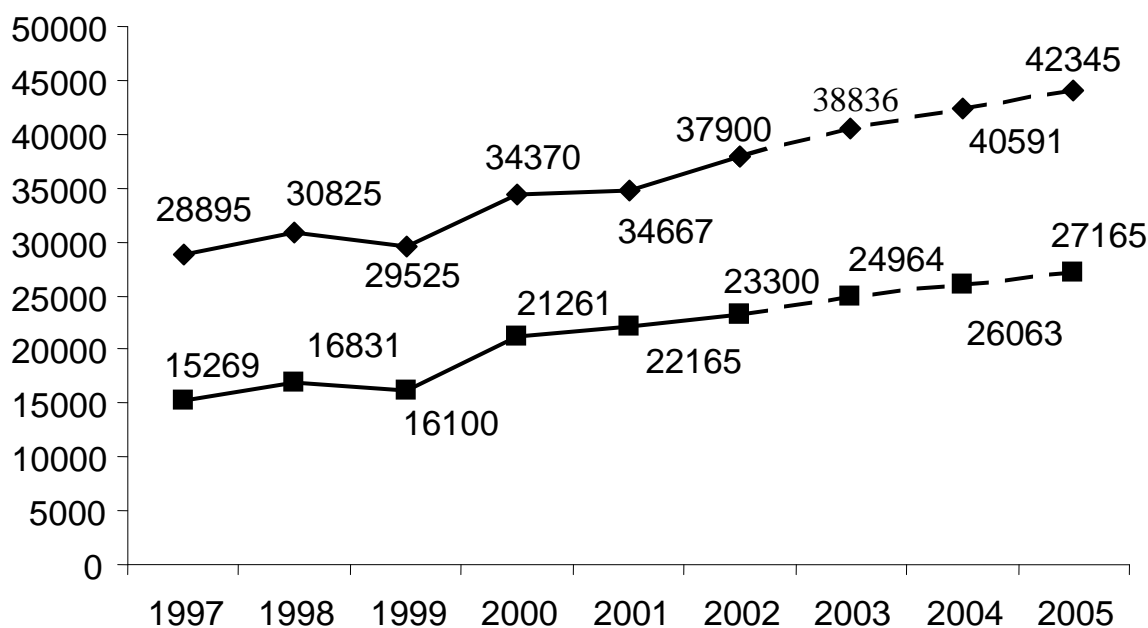
$$y_8 = 40591,0 \quad \text{бюджетные доходы в 2004 г.}$$

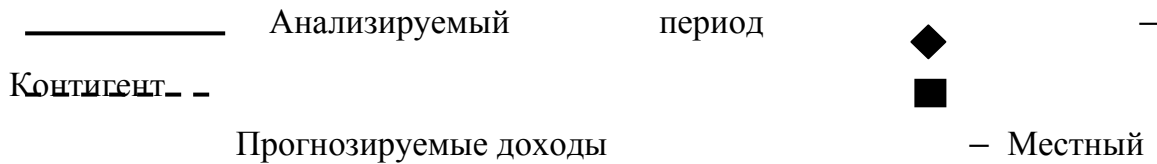
$$y_9 = 42345,2 \quad \text{бюджетные доходы в 2005 г.}$$

Темп роста в 2005 году по сравнению с 2002 годом - 118,1% .

Указанный метод оправдан для сравнительно краткосрочного периода, хотя и здесь следует учесть ряд существующих в макроэкономическом пространстве и ожидаемых факторов, влиянием которых возможно изменить прогнозные показатели (см. таблицу 4.5.). Поэтому целесообразно ежегодно произвести их корректирование исходя из существующей реальности, что не составляет сложностей.

Рис 4.2. Динамика и прогноз бюджетных поступлений в 1997-2005 годы (кроме соцфонда)





Было отмечено, что прогнозируемому периоду исходя из изменчивого экономического пространства необходима корректировка показателей (см.рис 4.2.). Среди этих основных факторов следует отметить:

1. Изменения правовых пространств - прежде всего подразумевается изменение налогового кодекса или внесение в него особых изменений (действующий налоговый кодекс был принят во второй половине 1997 г.).

2. Изменение - реструктуризация режима по отношению к просроченным задолженностям, долгосрочное реструктурирование (просроченные по отношению к бюджету задолженности определяются 25 млн. лари).

3. Внесение изменений в распределение доходов от железной дороги Грузии для отдельных территориальных единиц Грузии (например доходы от железной дороги составляют 40-43% бюджета Самтредского района).

4. Получение положенных для Зестафони сумм из центрального бюджета из-за возникшего имущества в части НДС «Феро».

5. Поэтапное получение сумм, поставленной ГЭСами электроэнергии (всего 71,1 млн. лари).

6. Строительство ТЭС на основе ткибульской угольной базы.

7. Подбор прогнозных параметров по налоговому потенциалу, что будет рассмотрено в следующих главах диссертации.

4.3. ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ИМЕРЕТИНСКОГО РЕГИОНА

Финансовый потенциал региона непосредственно связан с анализом формирования финансового плана и бюджетных показателей.

Финансовый план должен стать одной из главных частей плана регионального развития. Он должен определять финансовые потоки между разными уровнями управления, а также показать тот минимум финансовых потребностей, который необходим для отдельных территориальных единиц.

ТАБЛИЦА 4.6.

Распределение бюджетных доходов Имеретинского края на
1997-2002 г. (кроме социального налога)

(тыс. лари)

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Доходы бюджета (контигент)	28895	30825	29525	34370	34667	36079.5
Налоговые доходы	22909	21839	24417	27065	30093	31183.1
Неналоговые доходы	4420	4747	2864	5274	3489	3617.3
Капитальные доходы	1567	4239	2245	2032	1084	1297.1
Центральный бюджет	13626	13993	13425	13109	12502	13114.6
Территориальный (местный) бюджет	15269	16831	16100	21261	22165	22964.9

Источник: Экономическая служба аппарата имеретинского губернатора

Вместе с описанием финансовой основы, финансовый план должен определить основные направления, которые в свою очередь предопределят возможности развития региона. Итак, финансовый план должен стать

главным ориентиром для определения параметров финансирования, а также для контроля за расходами средств на каждом его этапе.

В современной структуре финансовой системы Грузии самым значимым звеном является Государственная бюджетная система, которая основывается на административно-территориальном устройстве, экономических взаимоотношениях и юридических нормах (см. таблицу 4.6.).

ТАБЛИЦА 4.7.

Налоговые поступления в Имеретинском регионе по отдельным видам налога (кроме социального налога)

(тыс.

лари)

Вид налога	1997	1998	1999	2000	2001	2002
НДС	8191	6952	8885	7801	9968	9925
Налог на прибыль	1936	1759	1317	2649	2692	2517
Акцизы	275	277	322	225	135	169
Подоходный	6169	5890	7006	7368	9633	9349
Земельный налог	1749	2543	2399	2905	2468	2803
Налог на имущество	1986	1947	2165	2259	2207	3063
Местные налоги	906	1179	1420	1641	1191	3112
Другие	1697	1292	903	2217	1799	245.1
Всего налоговые поступления	22909	21839	24417	27065	30093	31183.1

Источник: Экономическая служба аппарата Губернатора Имеретинского края

В 1998 году в Грузии были проведены выборы в местное самоуправление. За выборами должно было последовать утверждение финансовой базы соответствующих территориальных единиц, что не было

осуществлено в полном масштабе. Это выражено в формировании доходной базы этих единиц. Доходы с низкой степенью поступлений остаются в местном бюджете, тогда как доходы с высокой степенью поступлений направляются в центральный бюджет (см. таблицу 4.7.). Вместе с тем, трансферная политика, которая в последнее время ощутимо улучшилась в отношении равнозначности распределения, остаётся одним из наиболее эффективных фискальных рычагов центрального руководства.[45]

Использование других рычагов практически не осуществляется, если не принимать во внимание долгосрочные экономические нормативы отчислений, которые в отношении разных регионов различны. Как мы убедились, в последние годы (начиная с 1998г.) удельная доля трансферов в едином объёме доходов составляет 10-14%. В течение этого времени в масштабах страны имели место как увеличения общего объёма трансферов, так и увеличение единого дохода.

В переходный период огромное значение имеет регулирование социально-экономического развития регионов. Острейшей проблемой остаётся нахождение консенсусной основы между интересами регионов и общегосударственными интересами. Этому способствует то обстоятельство, что среди 4 уровней административного управления (центральный, краевой, районный, муниципальный), существующих в Грузии, центральная власть сформирована лучше как в институциональном плане, так и функционально.

При краевом (региональном) делении Грузии, у регионов нет концептуально-экономических принципов, кроме политических (об этом было сказано в первой главе диссертации).

В этом плане очень важным является распределение по региону расходов и налоговых поступлений. Анализ последних 5 лет (1997-2002

гг.) показывает, что доходы бюджета в регионе увеличиваются. Значительный спад был в 1999 году (было мобилизовано 29,5 млн. лари), что было обусловлено общим экономическим кризисом. Основными среди бюджетных поступлений являются налоговые поступления (80-90% от общих поступлений). Остальная часть приходится на неналоговые поступления и капитальные вложения. (в основном приватизация гос. имущества).

Стоит подчеркнуть, что в последние годы при мобилизации бюджетных параметров, мобилизация источников налоговых поступлений остаётся самой большой проблемой как во всей Грузии, так и в Имеретинском крае.

ТАБЛИЦА 4.8.

Налоговые поступления и расходная часть Имеретинского бюджета по итогам 2002 года

(тыс. лари)

Налоговые поступления			Расходы регионального бюджета		
Вид налога	Получено	Доля в %-ах	Вид расхода	Израсходовано	Доля в %-ах
НДС	9925.3	27.5	Хозяйство	3812.5	10.6
Налог на прибыль	2517.1	7.0	Образование	17777.6	50.0
Подоходный	9347.3	26.0	Культура и спорт	3561.5	10.0
На имущество	3063.5	8.5	Здравоохранение и соцнужды	2728.5	7.6
На землю	2803.5	7.7	Правоохранительные органы	1275.7	3.5
Местные	3112.7	8.6	Управление	3673.4	10.3
Другие	411.7	14.7	Другие расходы	2859.6	8.0
Итого	31183.1	100.0	Итого	35744.9	100.0

Источник: Экономическая служба аппарата Губернатора Имеретинского края

Запланированного показателя удалось достичь только в 2001 и 2002 годах.

Заполнение бюджетного плана происходит в основном за счёт капитальных вложений и неналоговых поступлений. Анализ налоговых поступлений в 2000-2002 гг. убеждает нас в том, что на налоговые поступления в регионе в основном приходится на 5-6 видов налогов (см. таблицу 4.8.). Только на долю НДС и подоходного налога приходится более 53% поступлений. Общая доля поступлений с земельного налога, налога на имущество и всех местных налогов, которые остаются в местном бюджете, составляет около 20%. [140]

Для местных бюджетов очень важным было увеличение отчислений с налога на прибыль и подоходного налога с 60% до 85%. Это способствовало усилению финансовой базы территориальных единиц.

Сложности, связанные с изъятием налогов, несовершенная законодательная база и слабое администрирование являются главными предпосылками тенденции увеличения просроченной бюджетной задолженности территориальных единиц региона (см. таблицу 4.9.). За последние 4 года она увеличилась почти на 10 млн.лари (около 4,55 млн.долл.США).

ТАБЛИЦА 4.9.

Суммарные налоговые обязательства экономических субъектов Имеретинского края

Вид налога	(тыс. лари)			
	По положению 1.01.1998	По положению 1.01.1999	По положению 1.01.2001	По положению 1.06.2002
НДС	2720.4	4019.1	5462.3	7952
Налог на прибыль	1287.6	1619.6	2908.6	3848
Акцизы	498.3	1217.9	360.8	927
Подоходный	264.2	333.8	915.5	1446
На имущество предприятия	1279.3	2686.0	4184.9	4349

Налог на землю	938.9	1855.9	3122	5390
Другие налоги	786.7	1609.5	969.9	1970
Итого	7775.0	13341.8	17924.2	25882

Источник: Региональное представительство Палаты контроля Грузии

В части доходов регионального бюджета наибольшая удельная доля относится к г.Кутаиси 47%. Сравнительно высокий показатель и у Самтредского р-на 13%; Зестафони 10%; Чиатура и Цхалтубо по 6%. Иными словами на пять районов приходится 82% доходной части бюджета региона, а на долю оставшихся семи всего 18%. Действенных рычагов для устранения такого дисбаланса государство не имеет.

Что касается структуры расходной части бюджета региона, то до 80% приходится на 5 отраслей: образование, народное хозяйство, культуру, здравоохранение и содержание органов государственного управления.

Важно, что основная часть расходов (более 50%) приходится на просвещение (зарплату преподавателей), а так же каждая десятая часть (10%) на содержание органов государственного управления, в то время как экономике в целом уделяется меньшее внимание и на её финансирование выделяется всего 7,2 процентов.

В территориальных единицах усложняется финансирование расходов, предусмотренных и утверждённых бюджетом, что часто является следствием секвестра. Несмотря на своевременное и равномерное получение трансферов в последнее время сложности с финансированием всё-таки сохраняются. Это в основном вызвано неисполнением бюджета и старыми задолженностями, а иногда и техническими факторами.

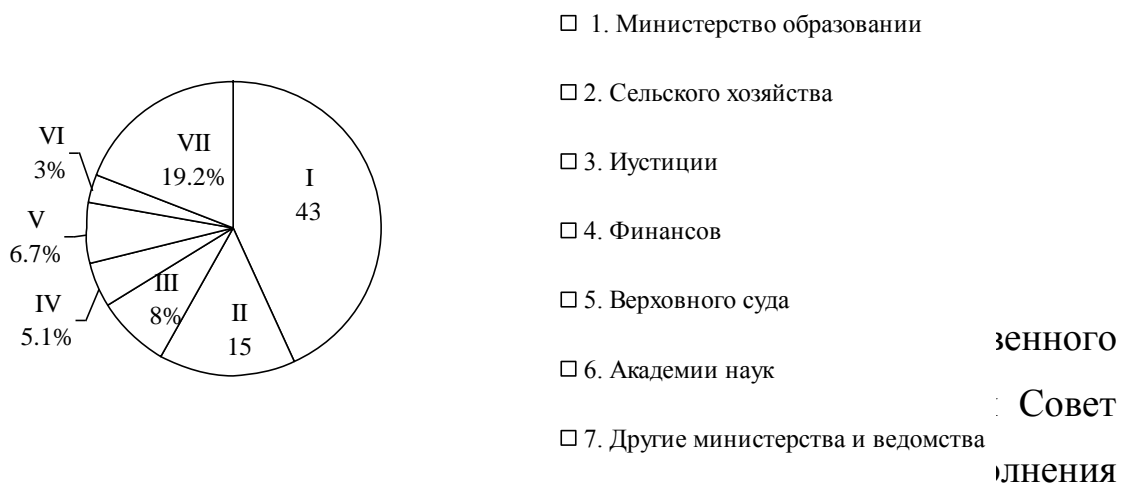
В расходах особенную роль играют трансферы. Бюджет 10 территориальных единиц из 12 (кроме Зестафонского и Самтредского р-нов) является дефицитным. Доля трансферов в расходах местных

бюджетов составляет 25-29%. Планомерное получение трансферов в 2001-2002 годах было predeterminedено дополнительным получением средств для погашения задолженности по заработной плате за предыдущие годы. Средний региональный показатель доли трансферов в расходах составляет 25,4%.

Был произведён анализ расходов центрального руководства в 1999-2001годах. В основном это расходы на региональные структуры министерств и ведомств, а также на финансирование сферы образования и организацию различных мероприятий. [152]

За последние 3 года в региональную казну перечислено 14,1 млн.лари (см. рис. 4.3.). Особенно важна её расходная часть. Основные расходы приходятся на образование 43%; сельское хозяйство 15%; охрана природы 13%; оставшиеся 39% - на финансирование других ведомств. В последние годы уменьшается финансирование аппарата Государственного Уполномоченного (аналог Полномочного представителя Президента). В 2001 году финансирование составило 47 тыс. лари, что в 1,8 раз меньше показателя 2000 года.

Рис. 4.3. Финансирование региональных структур



Фонда являются средства, привлечённые из бюджетов территориальных единиц (до 1% бюджета).

На основе проведённых анализов можно сделать следующие выводы:

1. Для улучшения социально-экономического положения в территориально-административных единицах регионов Грузии большое значение имеет своевременное и целенаправленное проведение соответствующих изменений в законодательной системе страны, так как без их проведения не представляется возможным усовершенствование системы поступления доходов и распределения расходов в местных бюджетах.

ТАБЛИЦЫ 4.10 и 4.11.

Смета фонда Имеретинского губернатора на 2001 г.

№	Структура планируемых расходов	Сумма	Доля в %-х
	Всего плановые расходы	200.2	100
1	Программа развития региона	50.0	25
2	Стипендии	10.0	5
3	Семинары, конкурсы	10.0	5
4	Меценатство	10.0	5
5	Спорт	10.0	5
6	Программы молодежи	10.0	5
7	Взносы в межорганизациях	30.0	15
8	Бизнес-конференция	15.0	7.5
9	Сфера духовности	3.0	1.5
	Другие расходы	52.2	2.6

Расходная часть фонда Имеретинского губернатора на 2001 г.

№	Структура расходов	Сумма	Доля в %-х
---	--------------------	-------	------------

	Сумма расходов	61582	100
1	Культура	12855	21
2	Наука	4000	6,5
3	Сфера духовности	542	1
4	Строительство	2430	4
5	Здравоохранение	15000	24
6	Провопорядок	1703	2.8
7	Программы молодежи	2000	3.2
8	Социальная помощь	300	0.5
9	Мелиорация	1382	2.2
10	Взносы в межорганизациях	8640	14
11	Заим на аппарат Губернатора	5162	8.3
12	Прием гостей	1064	1.8
13	Пресса	2980	5
14	Другие расходы	3524	5.7

Основой политики рационализации отношений между центральным и местным бюджетами должна стать не только передача трансферов из центрального бюджета, но прежде всего максимальная активизация и стимулирование местного управления и самоуправления, что должно найти отражение в законопроекте «О местных бюджетах».

2. Для распределения источников доходов между бюджетами необходимо утверждение принципов справедливости. В частности, объём налоговых поступлений в бюджет должен быть связан с результатом работы органов управления.

3. Действующее законодательство предусматривает ответственность только налогоплательщиков, в то время как ответственность исполнительной власти в законах почти не рассматривается. К этому добавляется нестабильность законодательной базы налогообложения.

4. Нормативы отчислений иногда не обоснованы и в отношении некоторых регионов носят скорее антистимулирующий характер. Поэтому на макроуровне в отношении региональной политики необходимо применение дифференцированных подходов.

5. В случае перевыполнения центрального бюджета в целях стимулирования местного управления определённая часть средств должна оставаться на местах.

6. Мобилизация доходов остаётся в последнее время самой важной проблемой. Предусмотренной планом мобилизации налоговых поступлений не происходит, исключением являются 2001 и 2002 годы. Причиной являются как слабое администрирование, так и неправильное планирование. В подтверждение этого можно привести тенденцию роста просроченных задолженностей перед бюджетом.

7. При планировании на макроуровне надо учитывать, что в отношении центрального бюджета у региона положительное сальдо (в среднем 6 млн.лари в год), и при этом законом не дано права осуществлять

политику гармонизации финансово-бюджетных показателей территориально-административных единиц.

8. 1/3 доходов региона составляет НДС и 90% налоговых поступлений региона мобилизуется за счёт 5 видов налога: НДС, налог на прибыль, подоходный налог, земельный налог и налог на имущество.

9. Мобилизация доходов характеризуется неравномерностью. В течении средней недели месяца поступает 70-75% налоговых платежей, что создаёт сложности при финансировании.

10. В региональном бюджете постепенно снижается доля поступлений с приватизации государственного имущества, что связано с сокращением процессов приватизации в целом.

11. Основным звеном в структуре расходов регионального бюджета является сфера образования. На неё приходится более половины всех расходов. На 5 отраслей (образование, экономика, культура, здравоохранение и управление) приходится 80% всех расходов.

12. Высоким показателем в структуре расходов регионально бюджета выделяется содержание аппарата управления (почти 10%), тогда как на финансирование экономики (внутренние инвестиции) расходуется 7-7,5%.

13. Более эффективно должны быть использованы средства Фонда Государственного Уполномоченного (аналог Полномочного Представителя Президента), что на сегодня является практически единственным финансовым рычагом региона.

Теневая экономика (Black economy) не зафиксирована в официальных статистических отчётах. Такая экономическая сфера включает:

1. Неофициальную экономику, или такую хозяйственную деятельность, которая не находится на учёте и находится вне ренты;

2. Фиктивную экономику, или взяточничество, спекулятивные сделки и другие мошенничества, которые связаны с деньгами;

3. Подпольную экономику, или запрещённую законодательством деятельность. [131]

Согласно кривой Лефера рост налоговой ставки до определённого уровня в течение определённого периода способствует росту налоговых доходов, в результате чего увеличение бюджетных доходов сменяется их уменьшением. Непрерывный рост налоговой ставки со своей стороны связывается с исчезновением хозяйственной инициативы и стимулирования расширения производства, уменьшаются доходы с ренты. Это следует считать основной причиной перехода в подпольную экономику. По теории Лефера между теневой экономикой и налоговой системой существует и обратная связь, или рост налогов расширяет и границы теневой экономики, не происходит декларирования большей части налогов. [88]

В отличие от официальной, теневая экономика противоречит законодательству страны. Вместе с этим, нелегальные доходы не были «инородным телом» и при социализме существовали в виде нелегальных привилегий. В условиях централизованного планирования в официальном секторе на протяжении лет существовал хронический дефицит товара. Он заполнялся спекулятивным бизнесом, которому сопутствовали значительные доходы. [129]

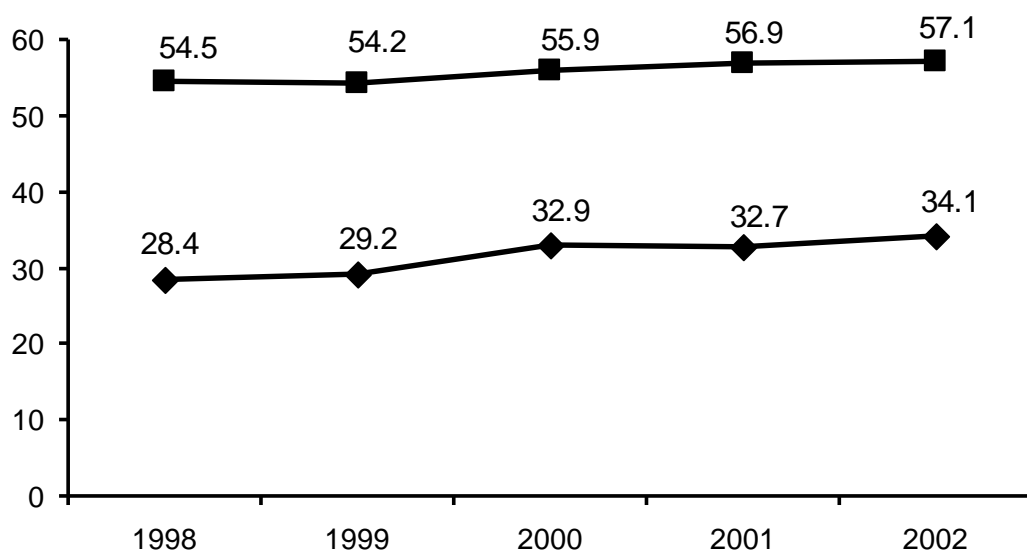
С точки зрения легализации бизнеса и скрытых доходов более-менее аналогичное положение и в странах СНГ. Например, в Москве начинающий производитель вынужден обратиться к от 20 до 30 инспекциям для получения от 50 до 90 документов. По расчётам учёных-экономистов Московского государственного университета, связанные с рядом барьеров общие расходы увеличивают цены на товар и обслуживание на 10%. По этой причине каждая русская семья вынуждена в среднем ежемесячно платить дополнительно 500-550 рублей (17-19 долларов США).

Преодоление подпольного бизнеса связано с достаточно сложными проблемами. Не существует общепризнанной формы о величине подпольной

экономики (например, по образцу естественного уровня безработицы). По некоторым данным, в конце 80-их годов в Америке она составила 5-15% официально, в Италии_ 30%, в Великобритании_ 3,3-8,1%, во Франции_ 8,6-10,1%, в Германии_ 3,7-8,3%, в России_ 30-40%. [148]

По данным государственного департамента статистики Грузии доля неучтённой экономики в производственном секторе в 1999г. достигла 45-50%.

Рис. 4.4. Доля выпуска продукции (обслуживания) в Грузии вне статистического наблюдения (%) в 1998-2002 г.



■ Общий выпуск страны ◆ Общий выпуск предпринимательского сектора

Положение не было завидным и в 2000 году. Для теневой экономики характерно собственная «отраслевая структура», или в некоторых отраслях (производство хлеба и хлебобулочных изделий, реализация топлива, торговля, транспорт и др) особенно велика её удельная доля. [53]

Например, по данным государственного статистического департамента в 2000 г. в области выпечки хлеба скрытый объём производства составил 117,1 млн. лари, что на 4,3 млн. лари превышает показатели 1999 г., или объём скрытого производства в этой отрасли возрос на 3,8%. Ясно, что это

особенно воздействует на бюджетные доходы; является естественным и в разрезе региональном, чего более подробно коснёмся ниже.

С этой точки зрения особенно значительны исследования, проведённые Министерством экономики, промышленности и торговли. Чтобы налоги не попали в область финансового контроля, между бизнесменом и контролёром состоялась сделка и уплата взятки определённой ценности. В 1999 г. уплатой взятки в размере 120 млн. лари производители приобрели право на сокрытие 1 млрд. лари (12%).

Т.о., только согласно этому источнику в 1999 г. бюджет потерял из шести основных налогов 1033 тыс. лари, или на 247 млн. лари больше, чем полностью было мобилизовано в бюджете страны в этом году. По данным государственного департамента статистики правомерны и оценки опрошенными производителями мешающих их деятельности факторов. [40]

Фактором первого ряда 72% производителей назвали неупорядоченную налоговую систему, а фактором второго ряда 63% производителей – коррупцию. За этим следуют незащищённость интересов бизнеса со стороны властей (51%), незанятость населения (42%), энергокризис (25%), излишнее вмешательство в бизнес контролирующих органов (19%), ненадёжность банковской системы (11%).

Согласно отраслевому анализу валового внутреннего продукта 2002 года только на 5 отраслей – промышленность (12,7%), сельское хозяйство (18,3%), торговля (12,7%), транспорт (11,4%), чистые налоги (7%) приходится на более 62%.

Особенно значительна высокая удельная доля теневой экономики. Её упорядочение не стало к сожалению одним из главнейших направлений проводимой на современном этапе государственной политики.

Высока доля теневой экономики в таких отраслях, как промышленность (39%), строительство (54%), транспорт (44%), торговля (67%), гостиницы и рестораны (70%).

Вместе с этим, доля статистически неучтённого выпуска в полном выпуске экономики по результатам 2002 г. составила 34,1% и что более предположительно в последние 5 лет характеризуется тенденцией роста. [43]

ТАБЛИЦА 4.12.

Соотношение ВВП и налоговых поступлений в Грузии
на 1996-2002 г. (млн. лари) *

Показатель	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ВВП	3486	4639	5041	5666	5971	6631,9	7284,4
Налоговые поступления	393,5	586,4	645,5	790,5	890,5	1020,1	1095,4
Валовые доходы	518,1	749,8	842,6	931,6	918,9	1120,0	1264,3
Налоговые доходы в ВВП, %	11,3	12,6	12,8	13,9	14,9	15,7	15,0

* Таблица составлена на основе данных Министерства финансов и Госдепартамента статистики Грузии

Что касается производительного сектора здесь положение ещё более сложное, поскольку доля неучтённого производство составила 57,1% и в последний 5 лет и этот показатель характеризуется тенденцией роста (см. рис. 4.4.).

Незащищённость таможенных границ и несовершенная законодательная база находит неадекватное отражение в отдельных районах на расшатывании учётной сферы, поэтому проведённые в регионе под этим углом мероприятия в отдельных показателях далеки от желаемого, хотя достигнутые результаты на лицо (см. таблицу 4.12.).

Объём недеklarированного импорта и производства табачных изделий находится в рамках 70-80 млн. лари.

По самым низким параметрам вне банков обращается валюта в количестве 120-150 млн. долларов, что в 1,5 раза превышает существующие в банковских учреждениях депозиты.

Ясно, что указанные суммы в большей части опять служат теневому бизнесу.

По отношению к доходной части бюджета, исходя из вышесказанного, когда вследствие слабого налогового администрирования доходы государства падают намного ниже потенциальных доходов, с точки зрения экономического математического моделирования большое значение имела выработка эксминистром экономики Грузии профессором В. Папава «индексов налоговой коррупции», которые дают возможность достаточно точной оценки коррупции. Для построения «индексов налоговой коррупции Папава» в первую очередь должны быть определены те потенциальные налоговые доходы, которые обеспечит только развитие самой экономики. Потом же необходимо сравнить эти доходы потенциальной величины с фактическим уровнем. [145]

Восходящим параметром, на основе которого происходит расчёт указанных индексов в масштабе страны, является валовой внутренний продукт, а по отдельной отрасли или отдельному региону страны_ созданная в соответствующей отрасли или регионе дополнительная стоимость.

«Индекс налоговой коррупции Папава» вычисляется как соотношение фактически полученных налоговых доходов к потенциальному объёму. Этот последний же получается как произведение у силей существующих налоговых доходов базового года и созданной в анализируемый год скорректированной целой продукции.

$$T=t \times K$$

что указывает на те потенциальные налоговые доходы, которые могла получить страна только за счёт изменений экономической активности, в условиях неизменности налогового администрирования и налогового законодательства (см. таблицу 4.13.). В выше указанной формуле t показывает долю мобилизованных налоговой службой скорректированных

налоговых доходов в валовом внутреннем продукте в базовом году и вычисляется по формуле:

$$t = T \setminus Q$$

где T _корректированный налоговый доход согласно налоговой службе в базовом году (корректирование происходит с вычитанием налогов из внешней торговли и сельского хозяйства).

Q _ номинальный валовой внутренний продукт (ВВП) в базовом году.

K _ корректируемый ВВП в сравниваемом году.

Представление о качестве изъятия налоговых доходов даёт соотношение налоговых доходов с валовым внутренним продуктом, по которому Грузия занимает одно из последних мест в мире.

ТАБЛИЦА 4.13.

Индекс налоговой коррумпированности (ИНК)
по отраслям и ведомствам

№	Отрасль\ ведомость	Изменение ИНК
1	Налоговый департамент	-22%
2	Пищевая промышленность	7.5%
3	Энергетика	24%
4	Транспорт	-0.3%
5	Связь	6%
6	Образование	11%
7	Культура, спорт, отдых	17%
8	Здравоохранение	-30%
9	Сельское хозяйство	17%
10	Торговля	6%
11	Капитальное строительство	-2.3%

Источник: газ. «Сакартвелос республика», №28, 2000 г.

Если сравнить эти данные со странами бывшего социалистического лагеря, картина будет выглядеть так: в Армении в 1996 г. аналогичный показатель был выше на 6,2%, в Эстонии в 1997 г., он составил 37,5%(или в 2,9 раза больше), в Польше в 1998 г. _ 33,3%, а в России держался в рамках 21%.

Особенно значительны проведённые профессором В.Папава исследования по индексу налоговой коррумпированности (ИНК) как в отраслевой, так и в региональном разрезе.

В региональном разрезе изменения НКИ неоднородные. Вместе с тем не удалось его вычисление по всем регионам . Самый высокий рост зафиксирован в Шида Картли (17%) и Самцхе-Джавахети.

На региональном уровне беркеты ограничения теневой экономики значительно мизернее чем в макроэкономическом разрезе, что особенно относится к неучтённой контрабандной и фальсифицированной продукции.

ТАБЛИЦА 4.14.

Индекс налоговой коррумпированности (ИНК)
по некоторым регионам Грузии

№	Регион	Изменение ИНК
1	г. Тбилиси	-6%
2	Имеретинский край	9%
3	Край Нижней Картли	5.4%
4	Кахетинский край	7.6%
5	Край Внутренней Картли	17%
6	Самцхе-Джавахетский край	12.3%
7	Край Мингрелии и Верхней Сванети	9.3%

Источник: газ. «Сакартвелос республика», №28, 2000 г.

Рассмотрим на уровне Имеретинского региона объёмы разных отраслей (сфер) и бюджетные доходы с них. Введём условный показатель «бюджетного коэффициента», который отражает соотношение между бюджетными доходами и абсолютными данными (оборот, полный объём).

Как выясняется (см. таблицу 4.14.) между разными отраслями бюджетный коэффициент различен. Например, в сфере общественного питания он незначительно снижен и составляет 7,17. Это означает, что в ресторанах и других объектах общественного питания на каждые 100 лари дохода бюджету уплачено 7,17 лари, что, конечно, исходя из действующих налоговых нормативов (только ставка НДС 20%) слишком мизерно.

В Имеретии в 2002 г. было учтено 214 организаций общепита. Если учесть, что из них функционировало 180 (85%), средний оборот одного объекта составляет 2380 лари в месяц, а бюджетный взнос- в среднем 171 лари в месяц.

В производстве хлеба и хлебопродуктов бюджетные доходы сокращены на 40% на фоне 29,8% роста объёма их производства (или бюджетный коэффициент сокращён в 2,2 раза). В выпечке хлеба вместе с общим объёмом теневого производства это объясняется и тем, что доставка хлеба замещается продукцией, произведённой индивидуальными производителями (например, в Кутаиси объём хлеба, произведённого индивидуальными производителями, составляет 31% произведённого в отрасли), которые платят презумтивный налог. [128]

Сокращён бюджетный коэффициент и в реализации топлива (от 10,2 до 7,4), когда оборот возрос в 2 и более раза (202,9%). Положение существенно не изменилось и в последующие годы. Незначительное сокращение оборота ресторанов и рост бюджетных доходов, увеличили бюджетный коэффициент в 2,4 раза, и он достиг 9,3, что является лучшим для этой сферы за последние четыре года. Несмотря на это средний дневной объём оборота одного объекта составил всего 64 лари (стоимость обслуживания трёх человек в ресторане среднего класса). Один объект же платит бюджету в среднем 6 лари в день. Изменения режима налогооблагаемости в хлебопечении весомо ухудшило доходы с этой отрасли, что выявилось в её 25%-ом сокращении.

ТАБЛИЦА 4.15.

Бюджетные коэффициенты по отраслям в Имеретинском регионе 1999-2002 г. (тыс. лари)

№	Показатель	1999	2000	2001	2002
1	Валовой оборот общепита (ресторанов)	4299.4	5142.1	5386.0	4629.0
а	Общие бюджетные доходы	311.3	369.2	371.2	432.2
б	«Бюджетный коэффициент»	7.24	7.17	6.9	9.3

2	Объем производства хлеба и хлебопродуктов	6919.2	8981.9	8651.0	7900.6
а	Общие бюджетные доходы	1690.2	998.3	1068.7	792.6
б	«Бюджетный коэффициент»	24.4	11.1	12.3	10.0
3	Реализация горючего	10111.0	20514.0	36207*	37412*
а	Общие бюджетные доходы	1034.4	1523.6	1838.9	2415.4
б	«Бюджетный коэффициент»	10.2	7.4	5.0*	6.4*

Источник: Экономическая служба аппарата Губернатора Имеретинского края

Соответственно бюджетный коэффициент уменьшился от 12,3 до 10. В среднем одно производство платит бюджету 322 лари, а это означает, что на 1 тонну испечённого хлеба бюджет получает только 0,24 лари.

Что касается реализации топлива, из-за отсутствия данных достоверных источников в 2001-2002 годах будем производить расчёты только по натуральным показателям. Анализ показал, что на каждые 100 литров реализованного бензина в бюджет вносилось 5 лари (стоимость 1 литра бензина составила 0,9-1,1 лари), а к 2002 г. _6,4 лари. Вместе с этим , на 31% возрасли общие бюджетные доходы.

Несмотря на существующие резервы исследования произведённой в региональном разрезе продукции и по нескольким отраслям ещё более выявили анархию и хаос, существующие в учётной сфере, в её администрировании (см. таблицу 4.15.).

Конкретно, анализ проведённый по Имеретинскому региону показывает, что по итогам 2002 г. по выпечке хлеба (в натуре) и топливно-смазочным материалам показатель Имеретии превысил результаты семи вместе взятых регионов (Гурия, Рача-Лечхуми-Квемо Сванетия, Мегрелия-Земо Сванетия, Кахетия, Мцхета-Мтианети, Самцхе Джавахети, Квемо Картли). По выпечке хлеба он составил 40,3% Тбилисского и в 3,5 раза превысил показатель Аджарии, а по торговле топливно-смазочными материалами Тбилисский составил 41,1% и в 3,4 раза превысил показатель Аджарии (см. таблицу 4.16.).

В этой отрасли результаты отдельно взятого превышают показатели 4-5 регионов, зафиксированная в городе выпечка хлеба в 2-3 раза выше

показателей Аджарии и составляет 26,3% тбилисских (население Кутаиси составляет лишь 8% тбилисского).

И по общему национальному масштабу положение не является выгодным. В промышленности Грузии лишь на производство энергии (12,2%) и распределение (20,8%) приходится 1/3 часть всего производства (33%), а на производство хлеба и поставку природного газа 40,2%.

В Грузии о развитии бытового бизнеса свидетельствует и структура импорта. К сожалению, в условиях почти неизменности экспорта на 41,2 млн. долларов вырос импорт (106%), и в его структуре более 1/3 приходится на товары основного бытового назначения и первой необходимости.

На региональном уровне среди проводимых под этим углом мероприятий необходимо отметить, что в программном годовом документе администрации (распоряжение №1 Государственного Уполномоченного) ежегодно отражается упорядочение учёта как один из стержневых критериев, результатом которого коснёмся в следующих главах диссертации.

Исходя из созданной в стране сложнейшей социально-экономической обстановки, связанные с теневой экономикой и бюджетом проблемы полно отразились в «Основных направлениях национальной антикоррупционной программы Грузии».

ТАБЛИЦА 4.16.

Некоторые показатели регионов Грузии по отраслям на 2002 г.

№	Наименование территории	Производство продукции (тыс. лари)			Производство электроэнергии (тыс. лари)			Производство хлеба (тонн)			Торговля горючим и смаз. материалом (тыс. лари)	
		Всего	Темп роста	Доля % к сумме	Всего	Темп роста	Доля % к сумме	Всего	Темп роста	Доля % к сумме	Всего	Доля % к сумме
	Всего	1204115	107%	100%	1493646	86.8%	100%	91622.2	103.9%	100%	191809	100%
1	г. Тбилиси	459612	104%	38.2%	2592.4	97%	1.7%	44446.5	115.0%	48.5%	87850	45.8%
2	Абхазская А.Р.	69178.9	125.8%	5.7%	69178.9	125.8%	46.3%	-	-	-	-	-
3	Аджарская А. Р.	28559	134.8%	2.4%	858.3	172%	0.6%	5093.1	100.1%	5.6%	10477.5	5.5%
	Края, в. ч.											
4	Имеретинский	102243	96.5%	8.5%	22841	134.1%	15.3%	17916.5	90.8%	19.6%	36072.3	18.8%
	в.ч. г. Кутаиси	30042.4	88.5%	2.5%	6045.2	92.2%	4.1%	11707.4	87%	12.8%	13546.5	7.1%
5	Гурийский	13201.1	95.5%	1.1%	1261.2	114.5%	0.8%	5768.6	100.7%	6.3%	1657.6	0.9%
6	Рача-Лечхуми и Нижней Сванетии	7420..3	79.4%	0.6%	2688.7	79.8%	1.8%	415	117.2%	0.5%	1148.3	0.6%
7	Мингрелии и Верхней Сванетии	18046.8	116.8%	1.5%	222.2	87.5%	0.1%	4889.4	92.7%	5.3%	9942.3	5.2%
8	Кахетинский	37682	80%	3.1%	190.4	84.4%	0.1%	730.1	106.9%	0.8%	8155.2	4.3%
9	Мцхета-Мтианетский	26489.9	120%	2.2%	12129.1	132.5%	8.1%	890.9	88%	1%	2015.4	1.1%
10	Самцхе Джавахетский	55036	136.5%	4.6%	2197.5	127.8%	1.5%	1298.4	105.9%	1.4%	1125.7	0.6%
11	Нижне-Картлинский	222643	92.6%	18.5%	35147.4	43%	23.5%	3775.4	125.6%	4.1%	23503.5	12.3%
12	Внутренне-Картлинский	65903.4	2.8-jer	5.5%	57.5	99.6%	0.04%	6398.3	86.7%	7%	9861.2	5.1%

Источник: Региональное управление госкомстата Грузии

Согласно указанному документу «система вымогательства денег от предпринимателей» создает сеть неформальных налогов, от которой полученные незаконные доходы превышают реальный налоговый доход государственного бюджета. Это со своей стороны делает невозможным полный сбор официальных налогов и переводит большую часть экономики в неправовую, «теневую» сферу. Проект считает неотложной задачей либерализацию производственной среды, оптимизацию системы контролирующих органов, совершенствование финансового менеджмента государственных средств.

В последние десятилетия, исходя из объективной реальности, правительство всё более активно вмешивается в решение ряда макроэкономических проблем. Потому анализ и прогноз базы налогообложения и тенденций развития налоговых доходов его элементов является важной задачей финансовых и экономических ведомств.

На анализ и прогноз значительное влияние оказывает внесение в законодательство изменений законодательным органом. Анализ должен учитывать динамику продукции в национальном хозяйстве, индекс цен, общую прибыль, оплату труда и другие факторы. [80]

Результат любого исследования предназначен для принятия решения. Результаты анализа и прогноза правительство учитывает в процессе составления и утверждения доходной части бюджета. Предметом такого анализа является база налогообложения (tax base) и её составные элементы. Практически обращаются к анализу базы налогообложения основных налогов (прибыль, НДС, подоходный физических лиц, акцизы), что составляет значительную часть налоговых доходов бюджета. Процесс анализа усложняет сложность базы налогообложения некоторых налогов. Например, фонд оплаты является основой подоходного налога физических

лиц, а также социального налога и налога на занятость, который в то же время частично вносят в состав налогообложения НДС.

Для анализа возможно использование первичных (собирается для конкретных и для надобности) и вторичных данных, или же уже существующей информации, созданной на основе внутренних источников, финансовых данных, правительственных публикаций и др.

Посредством их можно составить таблицу, где фиксируются основные показатели финансово-хозяйственной деятельности производств, прибыль от реализации продукции (товара, обслуживания), общая прибыль, расходы на производство, в том числе на сырьё и материалы, фонд оплаты труда, необлагаемые налогом обороты НДС и др. (см. таблицу 4.17.)

Данные таблицы для отдельных регионов можно сгруппировать по видам производственной деятельности, формам собственности и другим критериям.

Информация таблицы даёт возможность оценить рентабельность как отдельного производства, так и группы производств или по всему району (региону), определить материалоемкость, расходы, в том числе оплату труда на 1 лари реализованной продукции. По отдельным производствам легко выяснить, почему в том или ином показателе имеются отклонения по сравнению с другими (для производства, возможно, потребует выяснения, почему важно отклонение в сравнении со средним показателем, или требует внимания процентный показатель льгот в прибыли, для чего становится необходима отчётность представленных этим производством прибылей и льгот).

Рассмотрим расчёт базы налогообложения для налога от прибыли. Если этот налог не дифференцирован по видам деятельности, поиск базы налогообложения облегчается и общая прибыль равна сумме полученной от каждой деятельности прибыли.

ТАБЛИЦА 4.17

Основные показатели для предприятий или групп предприятий

Группа предпри- ятия	Реализация продукции (лари)	Общая прибыль (лари)	Расходы на производство продукции (лари)	в. ч. сырье и материалы		Фонд оплаты труда		Число занятых (чел.)	Льготы к общей прибыли
				Расходы (лари)	Доля в ре- ализации %	Сумма (лари)	Доля в ре- ализации %		
A_1	a_1	b_1	d_1	C_1	C_1^1	X_1	x_1^1	Y_1	y_1^1
A_2	a_2	b_2	d_2	C_2	C_2^1	X_2	x_2^1	Y_2	y_2^1
A	a_3	b_3	d_3	C_3	C_3^1	X_3	x_3^1	Y_3	y_3^1
A_n	a_n	b_n	d_n	C_n	C_n^1	X_N	x_n^1	Y_n	y_n^1
	$\sum_{i=1}^n a_i$	$\sum_{i=1}^n b_i$	$\sum_{i=1}^n d_i$	$\sum_{i=1}^n c_i$	C	$\sum_{i=1}^n x_i$	x	$\sum_{i=1}^n y_i$	y

Допустим, что процентные ставки налога от прибыли, полученные от другой деятельности, дифференцированы по следующей схеме.

Полученная от деятельности m_1 прибыль β_1 лари облагается $\lambda_1\%$ -ом.

Полученная от деятельности m_2 прибыль β_2 лари облагается $\lambda_2\%$ -ом.

Полученная от деятельности m_3 прибыль β_3 лари облагается $\lambda_3\%$ -ом.

Полученная от деятельности m_n прибыль β_n лари облагается $\lambda_n\%$ -ом.

В этом случае общая прибыль $\sum_{i=1}^n \beta_i$, а средняя налоговая ставка на прибыль (p)

$$P = \frac{\sum_{i=1}^n \lambda_i \beta_i}{\sum_{i=1}^n \beta_i} \% \quad (1)$$

Суммарное значение налога от прибыли высчитаем по следующей формуле:

$$P * \sum_{i=1}^n \beta : 100\% = 0,01 \sum_{i=1}^n \lambda_i \beta_i \quad (2)$$

Практически причиной отклонения от средней ставки налога могут стать предусмотренные законодательством льготы. Определение средней налоговой ставки, а также базы налогообложения возможно по отдельной группе производств или району.

После определения базы налогообложения и средней налоговой ставки определяем отчётное значение налога, сравнение которого необходимо с фактическими поступлениями по данному налогу. [141]

В случае отклонения выявляем его причину. В масштабе района причиной отклонения может стать нефиксированность всех потенциальных плательщиков региона или другие факторы организационного характера.

По приведённой выше схеме (см. табл. 4.17.) можно сделать прогноз по отношению к общей прибыли. Если общая прибыль отчётного периода $\sum_{i=1}^n \beta_i$ в налоговом законодательстве не имели место изменения и полученный комбинированием роста объёма производства, индекса цен, ожидания

инфляции интегральный коэффициент 10%, а коэффициент отставания роста прибыли от интегрального показателя в отчётный период по развитию экономики региона 0,6, прогнозируемая общая прибыль составляет:

$$\left[\sum_{i=1}^n \beta_i + \left(10 * 0.6 * \sum_{i=1}^n \beta_i : 100 \right) \right] = 1.06 \sum_{i=1}^n \beta_i \quad (3)$$

Возможно также рассчитать льготы от прибыли по налогам. Если они составляют $y^1\%$ - ов (см. Таблицу 4.18.) и в налоговый кодекс изменения не вошли, тогда объём льгот в прогнозируемый период будет:

$$1.06 \sum_{i=1}^n \beta_i * y\% : 100\% = 0.0106y \sum_{i=1}^n \beta_i \quad (4)$$

Постольку база налогообложения составляет разницу между общей прибылью и льготами.

$$1.06 \sum_{i=1}^n \beta_i - 0.0106y \sum_{i=1}^n \beta_i = \beta^1 \quad (5)$$

Из расчётов и анализа данных (табл 4.18.) возможно придать прогнозным показателям налогов на прибыль соответствующую форму.

ТАБЛИЦА 4.18.

Налог на прибыль в прогнозируемый период

Показатель	Прогноз
Общая прибыль	$1.06 \sum_{i=1}^n \beta_i$
Льготы к налогу на прибыль (лари)	$0.0106y \sum_{i=1}^n \beta_i$
Облагаемая прибыль	β^1
Средняя ставка налога	p

Прогноз может быть сделан и по другим видам налогов (НДС, социальный, подоходный, фонд оплаты труда).

Значительно труднее прогнозные расчёты НДС, что обуславливается сложностью понятия «добавочная стоимость» и соответственно налога.

Общая стоимость включает фонд оплаты труда работников материальной сферы (ФОТ), который входит в себестоимость продукции, обслуживания, работ, а также отчисления во внебюджетный фонд, общую прибыль, акцизы, амортизацию и др. расходы. ФОТ работников материальной сферы можно вычислить по прогнозной величине ФОТ всех работников региона и удельному весу в ФОТ работников материальной сферы в отчётный период.

ТАБЛИЦА 4.19.

Фонд оплаты труда и другие основные показатели

№	Показатель	Прогнозируемый период
1	ФОТ работников материальной сферы	З
2	Отчисления в фонды	0.31*З
3	Прибыль	$1.06 \sum_{i=1}^n \beta_i$
4	Акцизы	Б
5	Амортизация	А
6	Другие расходы	Д
7	Добавленная стоимость	С
8	Облагаемая добавочная стоимость	Н
9	Средний уровень налога	16,67 %
10	НДС	16,67*Н
11	В.ч. в центральном бюджете	16,67*Н

ФОТ работников материальной сферы можно вычислить по прогнозной величине ФОТ всех работников региона и удельному весу в ФОТ работников материальной сферы в отчётный период.

В Грузии после выборов местного управления (1998 и 2002 годы) поэтапно осуществляется формирование законодательной базы местных

финансов и перераспределение по территориальным единицам (единицам самоуправления).

Из существующих на современном этапе новшеств прогрессивными следует считать :

1. Разработка Министерством финансов Грузии методических указаний, которые предусматривают требования органического закона Грузии «О местном самоуправлении и управлении» и закона Грузии «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях».

В частности, разработана единая форма годового плана разграничения налогов и доходов между бюджетами автономной республики, района, города, теми, даба и села. Это позволит избежать в отдельных территориальных единицах неясностей и субъективизма, особенно в момент регистрации. То же можно сказать о специальной форме для высокогорных регионов (районов), что подробно и ясно изложено.

2. Недопустимым считается взаимоперераспределение бюджетных расходов и производимых из специальных доходов расходов организаций, находящихся на финансировании местных бюджетов;

3. Запрещено осуществление оплаты труда из государственного бюджета и из бюджетов территориальных единиц без соответствующих налогов - подоходного и налога на социальное страхование;

4. В соответствии с низким должностным разрядом занятых в бюджетной сфере работников установленные ставки возрастут до 35 лари и осуществляются мероприятия упорядочения других ставок;

5. Живущие в высокогорных районах многодетные лица (трое и более детей) освобождаются от подоходного налога;

6. В соответствие с внесёнными в закон Грузии «О местных сборах» изменениями сбор за разрешение торговли переделан на сбор на внешнюю торговлю. Полномочия его принятия имеют представительные органы самоуправления села, теми, даба, входящего в состав района города и

сакребуло того города, который не входит в состав района. Количество указанного сбора не должно превышать 2 лари в день;

7. К зарплате лиц занятых в расположенных на территории высокогорных регионов бюджетных организациях, учреждениях и ведомствах, устанавливается надбавка в количестве 25%;

8. Все дошкольные и учебные учреждения сферы образования, уход за ними, текущие и капитальные расходы, как и функции государственных органов в виде делегированных полномочий переданы органам местного управления.

Вместе с тем, представительство района для бюджета каждой самоуправленческой единицы должно установить новые нормативы отчислений в этот бюджет из налогов и других доходов.

Следует учитывать и то обстоятельство, что социальный план заменён налогом на соцстрахование. Соответственно, единый фонд соцобеспечения переделан в единый государственный фонд социального страхования. Социальный налог стал необходимым целевым взносом финансового обеспечения формирования фонда соцстрахования, медицинского страхования, страхования безработицы и занятости.

Исходя из сказанного, для юридических и производительных физических лиц ставка социального налога установлена в размере 31% от суммы налогообложения (в том числе 27% соцфонда, 3% медицинской страховки и 1% занятости).

На современном этапе для оценки налогового потенциала и введения общей методики считаем целесообразным введение в территориальных единицах налоговых паспортов. По нашему мнению это обуславливают следующие факторы:

а) Министерство финансов Грузии в соответствии с действующими законодательством выработает методические указания о составлении проектов годовых местных бюджетов, их рассмотрения и утверждения.

Вместе с тем для определения параметров местного бюджета и объёма основных трансферов ежегодно, в июле-августе в Министерстве финансов рассматриваются проекты местных бюджетов.

Несмотря на сказанное, часты противоречия между органами местного управления и самоуправления, также между местным управлением и Министерством финансов об определении налоговой базы. «Центр» (в этом случае Министерство финансов) и местное самоуправление в большинстве считают, что существует намного больше резервов дохода и местная власть не использует эти резервы как должно.

б) В территориальных единицах действуют среднесрочные программы экономического развития. Они утверждены на заседании сакребуло и представлены в Министерстве экономики, промышленности и торговли Грузии. Многие их характеристики (показатели), естественно, можно использовать для определения фискального потенциала, но под финансовым углом они всё же не создают полной картины.

в) Территориальные единицы ежегодно составляют паспорта социально-экономического развития административно-территориальных единиц. Используемая в них система показателей не отвечает полно на обязательные требования фискального потенциала, поскольку отражают лишь динамику доходов и расходов местного бюджета.

г) Методика определения фискального потенциала территориальной единицы не учтена и в государственной программе 2003-2005 годов внедрения системы показателей социально-экономического развития административно-территориальных единиц (регионов) (утверждена указом №497 Президента Грузии от 8 декабря 2002 г.)

д) На уровне отдельного села и района источником первичных данных являются: на уровне сельского сакребуло - книги комли и на уровне района - паспорт социально-экономического развития района. В них собраны как географические показатели соответствующего села и района, так и широкий

круг характерных для демографической ситуации, производственной и социальной инфраструктуры индикаторов. В них скромно включены определяющие фискальный потенциал параметры.

е) В системе социально-экономических показателей административно-территориальных единиц, в их подсистемах и блоковых показателях фигурируют данные лишь в виде расходов местного бюджета, или как отражено в паспорте социально-экономического развития.

Исполнение обязательств центральных и местных органов власти включает стороны различия общественной жизни. Соответственно многосторонни информационные потоки и источники, которые обуславливают общие возможности административно-территориальных единиц (регионов).

Наш подход к указанному вопросу односторонен и предусматривает внедрение в общую систему показателей налоговых паспортов единиц самоуправления. Следует принять во внимание, что указанная система связана с горизонтальными и вертикальными уровнями. На горизонтальном уровне показатели в координационной связи, на вертикальном же уровне - находятся в субординационной связи.

Таким образом, для внедрения в административно-территориальных единицах (регионах) налоговых паспортов, где полностью должна отразиться выражающая движения финансовых средств отчётность, оценка налоговой базы и мероприятия информационного обеспечения трансферной системы, необходимо разработать следующую систему:

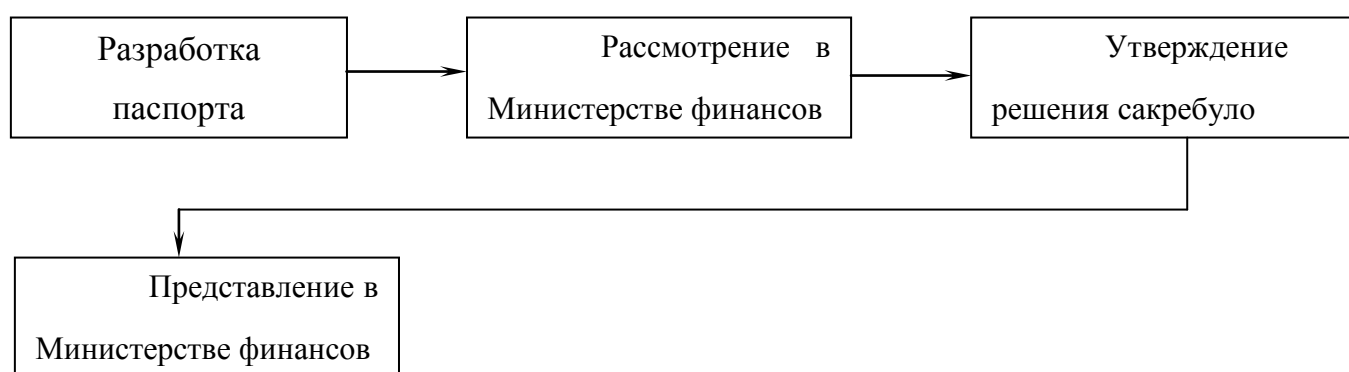
1. Динамика доходов территориальной единицы по основным видам налогов, в 1995 и 2000-2005 годах (по отдельным годам);
2. Динамика неналоговых доходов территориальной единицы в 1995 и 2000-2005 годах;
3. Динамика капитальных доходов территориальной единицы (в том числе приватизация) в 1995 и 2000-2005 годах;

4. Экономически активное население (рабочая сила) в 1995 и 2000-2005 годах;
5. Число занятых (в том числе нанятых и самостоятельно занятых);
6. Занятые по отдельным отраслям (экономика, образование, культура, искусство, квартирно-коммунальное хозяйство, кредитные и страховые учреждения, органы государственного управления);
7. Динамика среднемесячной номинальной зарплаты;
8. Количество промышленных производств (в том числе в государственном, муниципальном и частном секторе);
9. Среднее число занятых (по секторам);
10. Динамика объёма промышленной продукции (по секторам);
11. Единичный товарный оборот на рынках;
12. Фонд оплаты труда (в государственном, муниципальном и частном секторе);
13. Динамика трансферов, полученных из центрального бюджета;
14. Обратный оборот из трансферов (динамика);
15. Производства-экспортёры и полученные из нулевой ставки НДС из центрального бюджета суммы;
16. Просроченные бюджетные задолженности;
17. Объём оборотной продукции тех производств, чьи налоговые обязательства реструктуризованы;
18. Производства и организации, которые пользуются налоговыми льготами по отдельным видам налогов.

Первый этап формирования налогового паспорта - его разработка органом местной самоуправленческой единицы. На следующем этапе происходит её рассмотрение в Министерстве финансов Грузии в июле-августе, вместе с бюджетными параметрами последующего года.

Вариант паспорта, согласованный с Министерством финансов Грузии, утверждается на сакребуло соответствующим решением, а утверждённый отсылается Министерству финансов Грузии (считаем возможным представление его одного варианта Министерству экономики, промышленности и торговли Грузии, в соответствии с паспортом социально-экономического развития района).

Рис 4.5. Этапы разработки налогового паспорта



Считаем целесообразным включение внедрения налогового паспорта в программу 2003-2005 годов внедрения системы показателей социально-экономического развития административно-территориальных единиц Грузии.

Этому должны предшествовать соответствующие изменения в законах:

1. «О местном управлении и самоуправлении»;
2. «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях»;
3. «О индикативном планировании»;
4. В законопроекте «О местном бюджете».

а также в приказе Президента Грузии «О государственной программе показателей социально-экономического развития 2003-2005 годов».

Считаем, что на начальном этапе апробацию возможно провести в Имеретинском регионе и обобщить в других территориальных единицах Грузии.

5. ФИНАНСОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

5.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Особое значение имеет вопрос, какое количество административно-территориальных образований является субъектами межбюджетных отношений в Грузии на ее нижних уровнях. Этот вопрос имеет практическое

значение для функционирования системы межбюджетных отношений в Грузии.

При формировании межбюджетных отношений между центром и субъектами страны проблем с идентификацией субъектов этих отношений не возникает. Этим двум уровням власти взаимно однозначно соответствуют два уровня бюджетной системы, отношения между которыми регулируются бюджетным и налоговым законодательством Грузии.

Что же касается межбюджетных отношений и гармонизации бюджетов на субфедеральном уровне, то здесь картина иная. Положения законодательства, касающиеся межбюджетных отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов страны, не дают четкого ответа на вопрос о том, какие именно органы власти могут выступать в роли непосредственных контрагентов субъектов по межбюджетным отношениям внутри регионов. При этом налоговое и бюджетное законодательство Грузии, а также общие принципы организации местного самоуправления, имеющие статус федерального закона, позволяют претендовать на эту роль разным кандидатам.

Прежде всего, сопоставим характеристики бюджетов разных уровней с точки зрения бюджетных прав в Грузии. Центральное (федеральное) правительство формирует и исполняет государственный бюджет (сумма центрального бюджета и фондовых отчислений). Главной особенностью государственного бюджета является то, что источники доходов и направления расходов устанавливаются исключительно законодательством того же, т. е. федерального уровня.

Таким образом, когда перед центральными органами власти встает вопрос о приведении в соответствие планируемых расходов и доходов, перед ними открыты максимально широкие возможности, а именно введение (упразднение) любых налогов, расширение (сокращение) базы и (или) увеличение (уменьшение) ставок существующих налогов без каких-либо

ограничений, привлечение заемных средств, сокращение (увеличение) расходов. Строго говоря, еще одним способом генерирования бюджетных доходов, к которому активно прибегают в Грузии все уровни власти, является получение доходов от использования находящегося в собственности государственного и муниципального имущества. Однако, зарабатывание средств за счет ведения хозяйственной или коммерческой деятельности не должно становиться самоцелью для органов власти. Тот факт, что этот источник бюджетных доходов так популярен в Грузии, в том числе и на региональном и местном уровне, лишний раз свидетельствует об отсутствии у них других значимых независимых источников бюджетных доходов.

Федеральное законодательство, регламентирующее основы бюджетных отношений между региональными и муниципальными органами власти, касается только взаимоотношений между субъектом страны и одним уровнем местных органов власти — муниципальным.

Практика показывает, что в зависимости от типа населенного пункта, на базе которого сформировано местное самоуправление, предпочтений местного руководства, наличия квалифицированных управленческих кадров, финансовые отношения на подведомственной местным органам власти территории могут быть организованы по различным схемам, как-то:

а) Все бюджетные средства муниципального образования аккумулируются на едином бюджетном счете; расходование этих средств осуществляется «центральным» органом исполнительной местной власти;

б) Все бюджетные средства муниципального образования аккумулируются на едином бюджетном счете; для осуществления расходов в субмуниципальных подразделениях местной администрации туда передаются фиксированные бюджетные суммы с жестким предписанием направлений их расходования;

в) За субмуниципальными подразделениями местной администрации закрепляются нормативы отчислений от налогов, собираемых в бюджет органа местного самоуправления муниципального уровня; расходы, осуществляемые из этих средств, жестко предписаны «центральным» органом местного самоуправления; в случае невыполнения или перевыполнения сбора налоговых средств, сокращение (увеличение) расходов производится по согласованию с «центральными» органами местного самоуправления;

г) За территориальными подразделениями местной администрации закрепляются нормативы отчислений от налогов, собираемых в бюджет органа местного самоуправления; территориальные подразделения местной администрации имеют определенную свободу выбора направлений расходования собранных на их территории бюджетных средств.

Основным направлением протекающих в стране социальных, экономических и политических перемен является проведение разумной региональной политики, регионализация, хотя для подбора её правильного варианта и практической реализации потребуются годы, поскольку регион - сложная экономическая организация, кровно связанный с государственной макроэкономической системой ингредиент со своей специфичностью и традициями, природно-климатическими условиями и порядком производства, субкультурой и историей. [81]

Развитие экономики и социальных сфер в регионе существенно определяет социально-экономическое развитие страны.

Для Грузии необыкновенно трудным было выпадение из централизованной схемы правления и следование по собственному пути трансформации. Вполне справедливо признано, что Грузия с помощью международных финансовых институтов начала двигаться к единой модели, не имея собственной осознанной концепции трансформации и ярко выраженной траектории. Рекомендации международных институтов не

учитывали того, что экономические субъекты внутренне не являются однородными (гомогенными). Кроме нескольких универсальных тенденций, они подчиняются собственным закономерностям развития. [26]

Ясно, что обязательно разделение зарубежного опыта и его учёт на современном этапе строительства страны, но как признают грузинские учёные-экономисты (регионалисты), иногда имеют место попытки механического переноса в Грузию зарубежного опыта, региональной структуризации, моделей регионального управления без учёта здешних особенностей и специфики, интересов национального единства.

Определение генезиса местных органов в разрезе региональной политики в первую очередь предусматривает современную концепцию местного самоуправления, в основу чего была положена «Европейская хартия о местном самоуправлении». Она была принята Европейским советом 15 октября 1985 года и определяет те основные принципы и условия в сфере местного самоуправления, которым должна удовлетворить Грузия, как объединённое в Евросоюзе государство.

Ст.9 Хартии определяет основные условия финансового обеспечения местного самоуправления:

1. Должно быть обеспечено право органов местного самоуправления иметь собственные финансовые ресурсы, которыми они самостоятельно воспользуются для осуществления собственных функций.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть достаточными для того, чтобы эти органы осуществляли присвоенные им Конституцией и законодательством функции.

3. Органам местного самоуправления в рамках законодательства должно быть гарантировано право на введение местных налогов и часть местных доходов они должны брать отсюда.

4. Для помощи финансово слабым территориальным единицам должны быть применены процедуры финансового уравнивания или другие

эквивалентные меры, но применение этих мер не должно ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в рамках их компетенции.

5. Органам местного самоуправления должен быть достижим заёмный капитал национального банка.

6. Субсидирование государством органов местного самоуправления не должно ограничивать их самостоятельности в рамках собственной компетенции.

Уже несколько лет как в стране началось проведение реформ, попытка переноса на места политических процессов. Под этим углом следует отметить определённую в Конституции Грузии норму: «Граждане Грузии дела местного значения решают с помощью самоуправления, без попрания государственного суверенитета» (Конституция Грузии, ст. 4), а также проведение выборов местного самоуправления 15 ноября 1999 года и подготовку соответствующей законодательной базы, хотя согласно Конституции Грузии государственно-территориальное устройство не определено, и оно примет законченный вид лишь после того, как на всей территории Грузии будет восстановлена юрисдикция Грузии (Конституция Грузии, ст. 3).

На начальном этапе регионализации большое значение имело утверждение положения местных органов государственного управления (Указ №362 президента, 16.09.1995), также концепция «О принципах государственно-территориального устройства Грузии (регионализации)», где были определены регионализм и региональная политика государства. Это были первые попытки юридического оформления децентрализации управления и разграничения функций, было запрещено административное вмешательство вышестоящих органов в бюджетные компетенции вышестоящих органов.

Под углом разграничения полномочий бюджета особым событием является и принятие в 1996 году закона «О бюджетных системах и

бюджетных полномочиях», хотя окончательно не были разграничены местные бюджеты, и этот процесс продолжается по сей день.

Одна группа грузинских учёных-экономистов считает обязательным сведение реформистской политики центральной власти до пространственно-территориального уровня, ускорение социально-экономического развития территориальных единиц и их уравнивания, осуществление отдельных подходов, стимулирование инвестиционных процессов для улучшения местных экономических структур и т.д.

Исходя из проблем взаимоотношения между органами центральной власти и местного управления, самыми сложными являются финансовые проблемы. Вполне справедливо признают, что для преодоления этих проблем неприемлемо проведение распространённых в постсоциалистических странах т. н. «специальных мероприятий» временного финансового преодоления.

Фактически вместо института распространения финансовых льгот лучшим выходом является обеспечение более длительными и долгосрочными средствами.

Следует отметить, что финансовые ресурсы территориальных единиц играют огромную роль в экономическом и социальном развитии регионов страны, в осуществлении региональных программ и выполнении других задач местного значения.

Конституцией Грузии (ст. 2) определяется территориально-государственное устройство Грузии.

Уже несколько лет как Грузия включилась в осуществление т.н. «региональной реформы» и, естественно, и ей сопутствуют ускоренные решения. В соответствующих структурах практически не всегда удаётся однозначное восприятие множества региональных особенностей Грузии, специфических проблем, собственного исторического и сегодняшнего

опыта, их глубокое осмысление, их всесторонний учёт при управлении регионами страны.

На современном этапе желательно проводить региональную политику в соответствии с основными принципами общей экономической политики страны на основе ускорения уравновешенного социально-экономического развития, стимулирования частного предпринимательства и мелкого бизнеса, полного и разумного использования местных ресурсов и хозяйственных традиций. Вместе с этим дифференцированные подходы по отношению к регионам с точки зрения их уравнения и реального регионального практицизма довольно злободневны и актуальны. [61]

Такие дифференцированные подходы прежде всего должны найти отражение в бюджетной, налоговой, кредитной и инвестиционной сферах, а региональный протекционизм - в льготной налоговой и кредитной политике, в введении выгодного финансово-экономического режима и т.д. К сожалению, в настоящее время из самых действенных механизмов реализации региональной экономической политики государством используются лишь методы разграничения налоговых доходов и распределения трансферов из центрального бюджета. [83]

Как было отмечено, проведение региональной экономической политики, перенос политических процессов на места и делегирование невозможны без соответствующей финансовой базы. Органы местного управления и самоуправления свою экономическую финансовую деятельность осуществляют с помощью соответствующих бюджетов. К бюджету как «экономической конституции страны», правильной фискальной и монетарной политике органически прикреплены благосостояние государства и отдельных граждан.

В экономической литературе встречаемся с различными определениями бюджета *bougette rochette*, что означает «кожаный кошелёк». В современном понимании бюджет есть система категорий государственных расходов и

доходов, что представляет конкретность определённых отношений. Государственный бюджет же является центральным звеном финансовой системы страны, который представляет собой перечень государственных доходов и расходов в денежной форме.

Профессор В. Папава при исследовании достижений и ошибок Международного валютного фонда в Грузии, соглашаясь с мнением известного исследователя налоговой реформы в Великобритании Филиппа Чапела о идеальной налоговой системе, выделяет следующие принципы:

1. Простота (Simplicity) - целью системы должно быть понимание каждым индивидом самостоятельно, без экспертов, вопросов, связанных с налогами;

2. Ясность (Plainness) - налог должен быть с единой ставкой;

3. Ставка (Rate) - ставка налога определяется исходя из необходимого количества получаемого дохода, при этом величина ставки должна быть такой, что неуплата налога должна оказаться проигрышной для производителя;

4. Универсальность (Universality) - налог должен везде использоваться с единой ставкой и не должно существовать никаких льгот и привилегий, а поддержка государством части населения должна осуществляться специальными программами, грантами и льготами, необлагаемыми налогами;

5. Полнота (Comprehensiveness) - налогами должны облагаться и доходы, так как обложение налогами только расходов экономически нежелательно;

6. Справедливость (Even-handed-ness) - налоги не должны вызывать уродования между различными формами сбережения и в идеальном случае между расходами и сбережениями.

Международный валютный фонд в большинстве случаев не учитывает историю страны, культурных и национальных особенностей. Эти ошибки

дали о себе знать в самом начале действия в Грузии Международного валютного фонда. [102]

Под углом финансовой децентрализации интересно и мнение руководителей краевой администрации некоторых регионов, которые считают, что определённые преграды государственного управления должны выражаться в строгом централизме, а большинство моментов в децентрализации.

Вместе с тем «под непосредственным управлением президента должна быть внешняя, таможенная, финансовая политика, политика обороны и защиты границы, а другие вопросы должны решаться на уровне региона». [144]

Закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении» определяет как формирование, утверждение, выполнение и контроль бюджета, а также введение и упразднение местных налогов и сборы определяет компетенцию местного самоуправления. (ст. 7)

Местный бюджет представляет основной финансовый план мобилизации и использования денежных средств села, теми, даба, города, района и того города, который не входит в состав района. Он не зависит от бюджета других органов местного управления и самоуправления, а также бюджетов другого уровня.

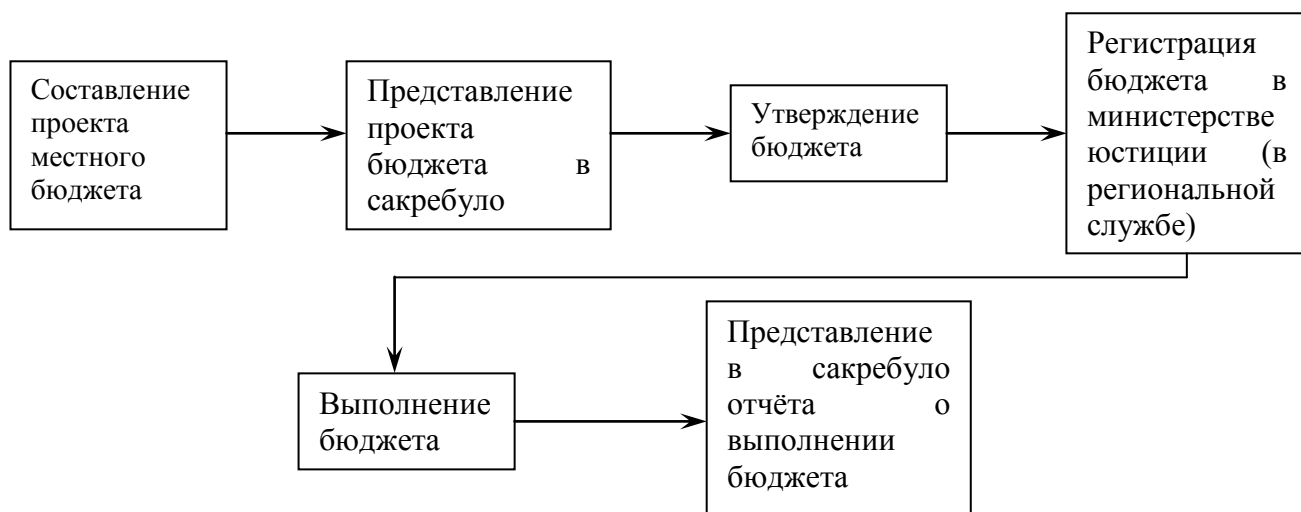
Вместе с тем бюджетная структура отдельной входящей в регион территориальной единицы отличается сложностью и состоит из бюджетов разного уровня. Например, бюджет Хонского района включает бюджет города Хони, 7 теми и 4 сёл.

На реальном этапе значительные недостатки имеются в процессе составления местного бюджета, поскольку несмотря на самостоятельность местных бюджетов их реальная самостоятельность пока ещё не обосновалась. [139]

Ныне процедура составления местного бюджета, расчёт отдельных параметров в основном опирается на паспорт социально-экономического развития территориальных единиц и параметры индикативных планов, хотя паспорт содержит фактические данные, а индиквативный план - прогнозные показатели.

Как видно из рисунка (рис 5.1.), процедура составления-утверждения бюджета является многоступенчатой. Гамгеоба (мэрия) обязана представить на утверждение сакребуло бюджет будущего года за 45 дней до окончания бюджетного года.

Рис 5.1. Процедура составления и утверждения бюджета территориальной единицы



Бюджет имеет силу закона после соответствующей регистрации в Министерстве юстиции (соответствующем краевом звене), хотя закон «О местном управлении и самоуправлении» определяет, что перспективные планы и программы социально-экономического развития разрабатывает орган местного самоуправления и их утверждает сакребуло (ст. 12).

Мы считаем, что именно на такие программы должны опираться бюджетные параметры района, а не на планирование механического роста фактических доходов прошедшего года на 10-20% - ов. [136]

В настоящее время в Министерстве экономики, промышленности и торговли Грузии был подготовлен законопроект «О программах экономического и социального развития территориальных единиц Грузии», который должен стать основой формирования проекта бюджета территориальных единиц соответствующего периода. Разработка программы осуществляется на основе утверждённой Министерством экономики, промышленности и торговли Грузии методической рекомендации. Представительный орган территориальной единицы осуществляет контроль за реализацией программы. Законопроект в случае утверждения входит в силу с последующего года, позволит избежать связанных с планированием местных бюджетов неточностей и неудобств.

Также значительные барьеры создаёт непринятие закона «О местных бюджетах», который подготовлен уже несколько лет. Он однозначно определяет вопрос ответственности за выполнение бюджета, а также нормативы отчислений из налогов на землю и имущество на соответствующей территории местного управления, что для них является основным и часто становится споровым между органами управления и самоуправления отдельного уровня. В частности, районный сакребуло определяет нормативы отчислений из отдельных налогов для сакребуло села, теми, даба, что иногда больше случается по соображениям субъективным (исходя из партийной принадлежности) чем с целью их уравнивания и стимулирования (этого мы подробно коснулись в других главах диссертации).

Процедура принятия местного бюджета, в том числе и для бюджете села, теми, даба предусматривает регистрацию в региональном органе Министерства юстиции Грузии, хотя для них, считаем, принятие отдельной

упрощённой формы намного облегчит систематизацию бюджетов этого уровня. Проблематичен вопрос изменений в местном бюджете, что иногда становится предметом противостояния сакребуло и гамгеоба. Например, самостоятельный секвестр до 10% допущен законом «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях», а законом Грузии «О местном управлении и самоуправлении» внесение изменений в местный бюджет входит в общую компетенцию сакребуло (ст. 12).

Зависимость районного бюджета от бюджета села, теми, даба часто идентична зависимости бюджетов центральных звеньев (центрального бюджета) от бюджетов нижнего уровня. Вместе с тем отчисления от полученных на территории местного самоуправления налогов малы и их большая часть направлена к районному бюджету, что для органов местного самоуправления является антистимулирующим. Указанную неясность в определённой степени ликвидирует введение соответственной статьи закона «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях», по которой финансирование находящихся на финансировании бюджетов местного самоуправления учреждений системы образования с 1 января 2003 года полностью осуществляется из районного бюджета. Это даст большой стимул бюджетам нижнего звена для финансирования других расходов. [126]

Из проведенного обзора теоретических принципов распределения налоговых полномочий и налоговых доходов между уровнями государственной власти следует, что органы власти любого уровня должны при прочих равных условиях обладать полномочиями по регулированию налогов, доходы от которых поступают в соответствующий бюджет. В свою очередь, выбор налогов, полномочия по регулированию которых должны быть переданы в бюджеты нижестоящего уровня, определяется соображениями экономической эффективности передачи таких полномочий на субнациональный уровень. (см. рис 5.2.) В целом набор субнациональных налогов должен обеспечивать необходимую степень бюджетной

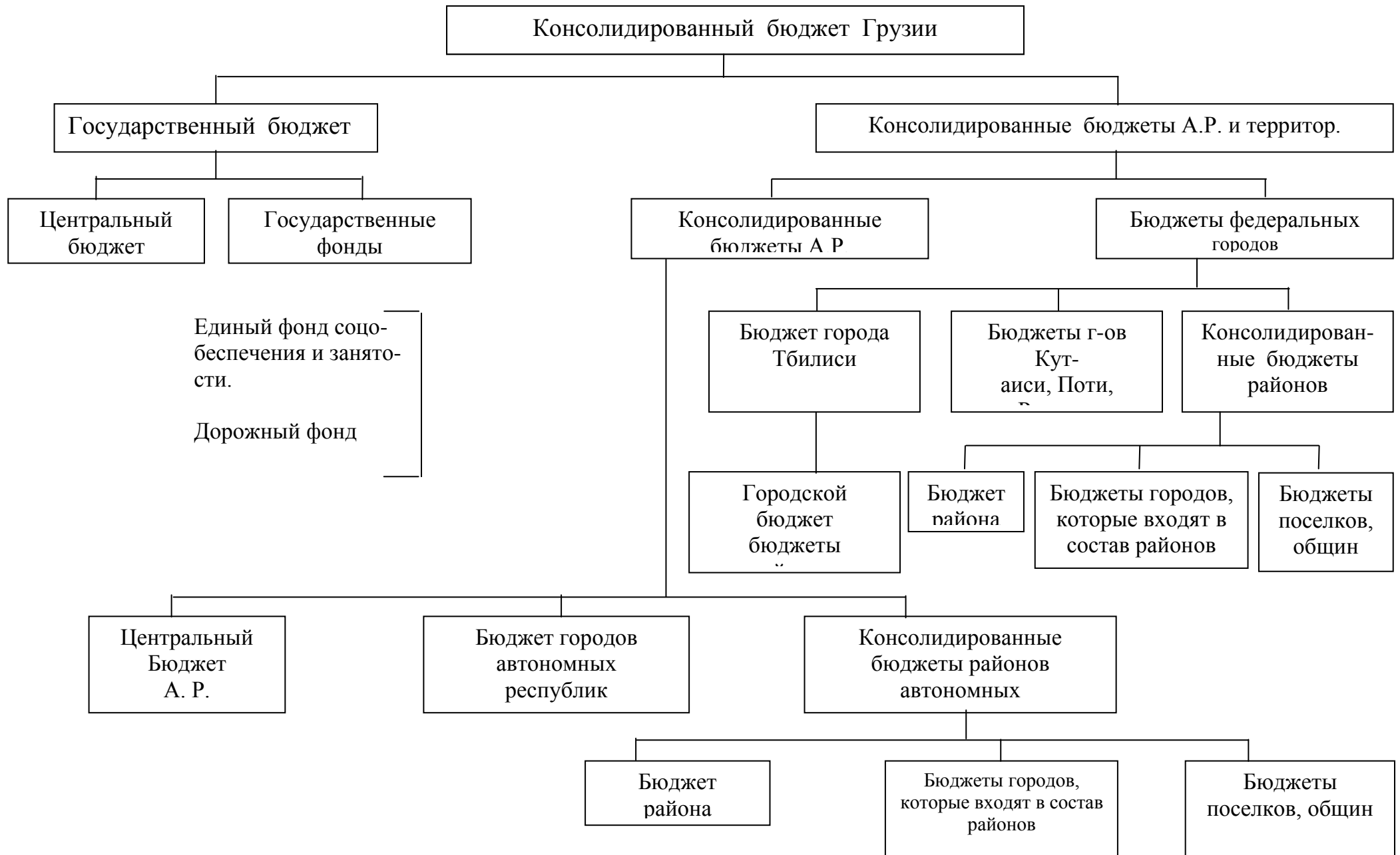
независимости субнациональных властей, которая была бы достаточна, во-первых, для обеспечения финансирования предоставления субнациональных общественных благ в соответствии с предпочтениями населения, и во-вторых, для регулирования объема предоставления частных благ на территории региона с помощью рычагов, имеющих в распоряжении региональных властей. Обзор исследований также показал, что существуют различные взгляды на эффективность передачи полномочий по регулированию тех или иных налогов на субнациональные уровни государственного управления, однако на практике пропорции распределения налоговых полномочий определяются главным образом политическими особенностями отношений между центром и региональными администрациями, а налоговые доходы распределяются между бюджетами различного уровня в соответствии с пропорциями распределения расходных обязательств. [103]

Ниже мы попытаемся ответить на вопрос, насколько особенности построения грузинской бюджетной и налоговой систем обуславливают необходимость использования такого инструмента бюджетного регулирования, как межбюджетные финансовые трансферты. Известно, что необходимость использования межбюджетных трансфертов возрастает с ростом вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы государства, т.е. величины разрыва между расходными обязательствами и налоговыми доходами субнациональных бюджетов и степени межрегиональной дифференциации бюджетной обеспеченности субнациональных бюджетов, соответственно. Таким образом, в настоящем параграфе мы сделаем оценки степени несбалансированности грузинской бюджетной системы, а также оценки изменения этого показателя в последние годы по примеру Имеретинского региона.

В этих целях будет проведен анализ следующих показателей, характеризующих степень несбалансированности бюджетной системы: во-

первых, будет рассмотрен показатель дефицита консолидированных бюджетов территориальных единиц Грузии, во-вторых, будет проведен анализ разрыва между собственными доходами и расходами этих бюджетов. Каждый из указанных показателей является индикатором отдельных аспектов несбалансированности бюджетной системы, поэтому анализ всех индикаторов несбалансированности в совокупности позволит получить представление об общей степени несбалансированности бюджетной системы Грузии.

Рис 5.2. Структура консолидированного бюджета Грузии



Следует отметить, что анализ несбалансированности бюджетной системы осуществлялся для трех периодов – 1998, 1999 и 2000 гг. Выбор данных периодов для анализа объясняется как содержательными соображениями (позволяет проанализировать изменение степени несбалансированности до и после воздействия финансового кризиса 1998 года), так и имеющимися в нашем распоряжении информационными возможностями.

Прежде чем перейти к рассмотрению разрыва между доходными возможностями и расходными обязательствами бюджетов территориальных единиц Грузии, необходимо рассмотреть сложившуюся ситуацию с доходами и расходами региональных бюджетов.

ТАБЛИЦА 5.1.

Перечисление трансфертов из государственного бюджета Грузии автономным республикам и регионам Грузии за 2002 год

(тыс. лари)

	Наименование территории	Годовой план	Годовые расходы	+, -	%
1.	Абхазская А.Р.	6131.0	6131.0	-	100
2.	Аджарская А.Р.	566.0	90.0	-476.0	16
3.	Г. Тбилиси	1500.0	1000.0	-500.0	67
4.	Кахетинский край	7458.9	6658.9	-800.0	89
5.	Имеретинский край	12884.8	12780.8	-104.0	99
6.	Край Мингрелии и Верхней Сванетии	9963.0	9464.0	-519.0	95
7.	Внутренне-Карталинский край	5140.9	5140.9	-	100
8.	Нижне-Карталинский край	4895.5	4815.5	-80	98
9.	Гурииский край	4139.0	4139.0	-	100
10.	Край Самцхе-Джавахетии	6660.1	6657.4	-2.7	100
11.	Мцхета-Мтианетский край	5090.8	5085.3	-5.5	100
12.	Край Рача-Лечхуми и Нижней Сванети	3154.7	3154.7	-	100
	Всего	67604.7	65117.5	-2487.2	96

Источник: Министерство финансов Грузии

Чтобы увидеть, насколько существенным является превышение доходов консолидированных региональных бюджетов над их расходами по сравнению с расходами консолидированных бюджетов регионов и показателем экономической активности в регионе, нами в аналитических целях были рассчитаны показатели, характеризующие дефицит бюджетов субъектов Грузии по отношению к их бюджетным расходам (см. таблицу 5.1.) .

Из представленных данных видно, что дифференциация территориальных единиц Грузии по показателю бюджетного дефицита (финансирования) в абсолютном выражении составляла существенную величину. Одновременно наблюдалось изменение данного показателя во времени. Анализ данных за 1999 год показывает, что практически все консолидированные бюджеты были сведены с превышением расходов над доходами.

Корневым вопросом ресурсного обеспечения является финансирование жизненно важных мероприятий, чего не могут обеспечить местные финансовые ресурсы, или выделения приоритетов в этой сфере неизбежно.

Особый механизм государственного регулирования территориального развития представляет специально организованное формирование распределения финансовых потоков в лице бюджетно-налоговой системы.

С точки зрения регионов и их отдельных территориальных единиц политика формирования субъектов страны и государственного бюджета определяется двумя главными вопросами _кто сколько даёт бюджету и кто сколько из него получает. Правда, это не уменьшает значение

региональной экономической политики, в первую очередь политики уравнивания.

С этой точки зрения, весьма интересно рассмотрение основных финансовых потоков Имеретинского региона на 1999-2002 годы, в частности, что было зачислено в государственный бюджет и какие суммы получил регион из государственного бюджета.

Анализ последних 4 лет (1999-2002) показывает, что с точки зрения финансовых потоков Имеретия в определённой степени регион _ донор, или в государственный бюджет больше зачислено сумм, чем получено.

В частности, в течение этого периода в среднем в год в государственный бюджет зачисляется из регионов 20,2 млн. лари, а среднегодовой показатель сумм, полученных из государственного бюджета _ 15,4 млн. лари, или среднегодовое положительное сальдо _ почти 4,8 млн. лари.

ТАБЛИЦА 5.2.

Финансовые потоки между государственными и региональными бюджетами (на примере имеретинского края в 1999-2002 г., тыс. лари)

Показатель	1999	2000	2001	2002	Всего
Всего зачислено в консолидированном бюджете, в.ч.	16759	18861	23547	21779	80946
Доходы центрального бюджета имеретинского региона	13425	13109	12502	13114	52150
Доходы региональной таможни	3334	5752	11045	8665	28796
Всего получено из консолидированного бюджета, в.ч.	12930.1	10730.3	17426.8	20615.9	61703.1
Трансферты	6291	5224.9	9136	11617	32269
Субъекты региональной казни (в.ч. региональные структуры)	4006	3829.4	6284.3	6578.9	20698
Дотации и субвенции	810	480	102	520	1912
Финансирование региональных структур из филиала национального банка	1823.1	1196	1904.5	1900	6823.6

Сальдо	+3828.9	+8130.7	+6120.2	+1163.1	+19243
--------	---------	---------	---------	---------	--------

Положительное бюджетное сальдо (доходы консолидированного бюджета Имеретинского региона за вычетом расходов) было характерно для Имеретинского края а внутри региона для Самредииского и Зестафонского районов. (см. таблицу 5.2.) .

Во время анализа разделения доходов местного и центрального бюджета большое значение имеет рассмотрение вопроса межфинансирования бюджетов этого уровня и анализ коэффициента межфинансирования. Коэффициент денежной массы показывает относительность поступления в регионе финансовых средств, полученных от казны (см. таблицу 5.3.).

Самый большой показатель у Ткибули $K=1.0911 > 1$, это означает, что полученные от казны средства намного больше, чем мобилизованные в районе. Самый низкий показатель у Самтредия ($K=0,0316$) и Зестафони ($K=0,0499$). Это вызвано тем, что вышеуказанные районы для погашения расходов на образование трансферты с центрального бюджета не получают. В сфере межфинансирования определенное представление дает доля трансфертов в перечисленных суммах в центральном бюджете. Этот показатель максимальное значение имел в Ткибули ($K=1,615$), в Вани ($K=1,1123$), в Сачхере ($K=1.1659$), в Харагаули ($1,4299$) и в Хони ($K=1.4934$). Для других территориальных субъектов коэффициент ниже единицы, т.е. в центральном бюджете перечислено больше сумм, чем территориальные единицы получили из центрального бюджета в виде трансфертов.

В связи с централизацией финансовых сумм центрального бюджета большое значение имеет финансирование региональных ведомств (зарплаты и соответствующие отчисления), которые функционируют и в основном

финансируются из Тбилисской казны. В случае прямого финансирования, из Тбилиси остается безконтрольным подоходный налог и отчисления в соответствующих фондах.

В основном имеются ввиду районные прокуратуры, суды, ведомства министерств внутренних дел, юстиции и здравоохранения, а также городские и районные избирательные комиссии, службы военной разведки и контрразведки, военные части и т.п.

По нашим расчетам в среднем бюджет региона только по подоходному налогу теряет 340-400 тыс. лари, т.е. 5-7%-ов всего мобилизованных поступлений от этого налога.

ТАБЛИЦА 5.3.

Расходы казны и межфинансирование имеретинского региона по территориальным единицам (по положению 1 июля 2000 года)

Территориальная единица	Получено из казны	Мобилизовано в регионе	Коэффициенты межфинансирования			Трансферты в перечисленных суммах в центральном бюджете, %
			Соотношения денежной массы	Двухсторонних потоков бюджета	Доля центра в отчислении фондов	
Кутаиси	1659.2	4857.8	34.16	50.16	6.66	25.50
Чиатура	193.2	529.7	36.48	54.76	2.01	46.23
Ткибули	183.6	259.9	109.11	168.69	3.98	161.50
Цхалтубо	222.8	518.5	42.97	66.09	3.27	38.15
Багдади	111.6	197.0	56.63	82.87	4.95	74.23
Вани	125.8	148.5	84.76	119.69	4.70	11.23
Зестафони	71.6	1436.7	4.99	12.82	0.57	0.00
Терджола	150.4	368.8	40.79	70.93	0.97	68.59
Самтредиа	53.3	1685.6	3.16	8.05	0.43	0.00
Сачхере	174.8	259.8	67.27	121.28	1.71	116.59
Харагаули	122.5	147.4	83.07	150.98	3.07	142.99
Хони	144.8	168.8	85.77	169.07	2.58	149.34
Сумма	3313.6	10578.5	31.33	54.60	3.25	36.27

Источник: Имеретинская казна

Особое значение имеют доходы региональной таможни государственного таможенного департамента. За последние семь лет в

региональной таможене было мобилизовано 39,2 млн. лари (91% суммарного плана), что в целом было перечислено в центральный бюджет.

Только в 1997-1999 годах в региональной таможене поступило 12,4 млн. лари, в.т.ч. в виде акциза 3,9 лари, таможенного налога 2,7 млн. лари и НДС 5,8 млн. лари.

В этом периоде в других регионах страны действовали и особые налоговые режимы (отчисления из "центральных" налогов), что стимулировало поступления в местных бюджетах (40%-ов от "импортированного" акциза, НДС и таможенного налога и 30%-ов от НДС, мобилизованного налоговым департаментом). В 1997-1999 г. в Имерети по этим отчислениям местный бюджет мог получить 11,0 млн. лари (в.ч. от акциза 1,5 млн. лари, от НДС 8,4 млн. лари от таможенного налога 1,1 млн. лари). [127]

С 2000 года вступил в силу новый закон "Об экономических нормативах из государственных налогов в бюджетах территориальных единиц Грузии ", по которому возросли отчисления с регулируемых налогов (на прибыль, подоходный с физических лиц) в пользу местных бюджетов (с 60 до 85%-ов от поступления этих налогов, а в автономических республиках с 60 до 99%-ов).

ТАБЛИЦА 5.4.

Поступления в региональной таможене в 1996-2003 г.

(тыс. лари)

Годы	План	Фактический	В том числе		
			таможенный налог	Акциз	НДС
1996	1570	1389	549	412	428
1997	5730	2519	791	511	1217
1998	7950	6570	1502	2120	2948

1999	4940	3334	375	1333	1626
2000	3490	5750	362	2612	2878
2001	10795	11044	650	4417	5977
2002	8530	8665	823	3293	4549
Всего	43005	39273	4952	14698	19623

Источник: Экономическая служба аппарата губернатора

Итак, если вычислим поступления в Имеретинском регионе в рамках существования этого режима, оно дополнительно для местных бюджетах достигало 35,1 млн. лари. т.е. среднегодовой уровень- 5,85 млн. лари, в том числе с НДС- 17,5 млн лари, с таможенного налога- 3 млн. лари, с акциза- 4,3 млн. лари с подоходного и налога на прибыль -10,3 млн. лари. (см. таблицу 5.4.) .

Для сравнения - эта сумма составляет около 30%-ов среднегодового территориального бюджета Имеретинского региона.

Анализ показывает, что в стране неэффективно используются рычаги регионального протекционизма. Оно не обусловлено научными принципами и все чаще единственным ключом для решения вопроса остаются политические соображения.

Выше был проведен анализ такого показателя бюджетной статистики, как дефицит консолидированных бюджетов территориальных единиц Грузии. Однако следует отметить, что наличие дефицита или профицита бюджета субъекта не является единственным критерием для оценки реального финансового положения региона, т.к. часть расходов консолидированных бюджетов субъектов покрывается за счет различных видов финансовой помощи из федерального бюджета, величина которого в абсолютном и относительном выражении значительно различается для различных регионов. Поэтому показателем, который в лучшей степени характеризует несбалансированность грузинской бюджетной системы (в

том числе, и с точки зрения необходимости межбюджетного выравнивания возможностей региональных властей по предоставлению основных общественных благ), является разрыв между собственными доходами и расходами консолидированных бюджетов субъектов страны, т.е. разрыв между доходами без учета финансовой помощи из федерального бюджета и фактически произведенными расходами.

Анализ такого показателя позволит оценить, насколько территориальные единицы Грузии способны без финансовой помощи производить финансирование сложившегося уровня предоставления общественных благ на своей территории, а анализ соотношения данного показателя в различных регионах позволит оценить степень межрегиональной дифференциации способности к финансированию за счет собственных источников сложившегося уровня предоставления общественных благ, что в свою очередь позволит понять необходимый масштаб межбюджетного выравнивания.

Разрыв между собственными доходами и расходами бюджетов территориальных единиц Грузии (G_i) можно рассчитать по следующей формуле:

$$G_i = (R_i - (Tr_i^1 + Tr_i^2 + D_i + S_i + P_i + L_i^1 - L_i^2)) - C_i \quad i = 1, \dots, 12,$$

где R_i – доходы консолидированного бюджета i -го региона с учетом финансирования;

Tr_i^1 – трансферты, полученные из центрального бюджета i -м субъектом страны;

Tr_i^2 – трансферты за счет НДС, полученные из центрального бюджета i -м регионом

D_i – дотации из центрального бюджета, полученные i -м субъектом страны;

S_i – субвенции из государственного бюджета, полученные i -м субъектом страны;

P_i – средства, полученные по взаимным расчетам из государственного бюджета i -м субъектом страны;

L_i^1 – бюджетные ссуды, полученные из центрального бюджета i -м субъектом страны;

L_i^2 – федеральные бюджетные ссуды, погашенные i -м субъектом ;

C_i – всего расходов консолидированного бюджета i -го субъекта .

Как и следует из формулы расчета разрыва между собственными доходами и расходами бюджетов, при расчете показателя разрыва между собственными доходами и расходами региональных бюджетов доходы с учетом финансирования дефицита бюджета уменьшаются на сумму полученной финансовой помощи. Как результат – данный разрыв принимает в основном отрицательные значения (за исключением тех случаев, когда бюджетный профицит больше объема получаемой финансовой помощи из государственного бюджета). Тем не менее, величина разрыва позволяет оценить степень финансирования расходов за счет источников, связанных с получением финансовой помощи из государственного бюджета, а сопоставление рассчитанных показателей для различных регионов позволяет оценить степень несбалансированности бюджетной степени в той мере, в какой она отражается в отчетности об исполнении бюджетов территориальных единиц Грузии. (см. таблицу 5.5.) .

ТАБЛИЦА 5.5.

Перечисленные трансферты из центрального бюджета Грузии
к местным органам власти на 1997-2002 г.

(тыс. лари)

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Сумма трансфертов	43394.2	29720.4	31760.5	35040.0	39898.4	53800.0
Валовые доходы местных бюджетов	206199.7	257195.3	321843.2	327500.0	356700	374500
Доля трансфертов в валовых доходах, %	21%	11.6%	10%	10.7%	11.1%	14.3%
Перечисленные трансферты в имеретинском регионе	5555	5707	6291	5225	9136	12780
Доля регионального трансферта в суммарных трансфертах, %	12.8%	19.2%	19.8%	14.9%	22.9%	23.7%

Источник: министерство финансов Грузии

Выше мы рассматривали соотношение между собственными доходами региональных бюджетов и региональными бюджетными расходами, в то время как на территории регионов взимаются налоги, доходы от которых полностью или частично поступают в государственный бюджет. Вместе с тем, одним из механизмов выравнивания вертикального дисбаланса может служить изменение пропорций распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. При этом следует учитывать, что при сохранении действующего законодательства о бюджетных расходах увеличение пропорций отчисления налоговых доходов в бюджеты регионов приведет к сокращению объемов выделяемой из государственного бюджета финансовой помощи. [137]

Для оценки результативности увеличения доли региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета в целях снижения несбалансированности бюджетной системы рассмотрим разрыв

между доходами бюджетов субъектов территориальных единиц Грузии в экстремальном случае, т.е. при условии отсутствия федерального бюджета и полном зачислении всех налоговых доходов, получаемых бюджетами всех уровней на территории региона, в соответствующий региональный бюджет.

Рассчитаем разрыв между бюджетными доходами и расходами на территории региона при условии, что все налоговые и неналоговые доходы, получаемые на территории региона, зачисляются в региональный бюджет, что означает отсутствие источников формирования центрального бюджета и, соответственно, – отсутствие финансовой помощи всех видов из центрального бюджета. Разрыв между доходами и расходами этих бюджетов при условии отсутствия центрального бюджета (Gap_i), можно рассчитать по следующей формуле:

$$Gap_i = R'_i - (Tr_i^1 + Tr_i^2 + D_i + S_i + P_i + L_i^1 - L_i^2) - C_i + T_i^{fed}, \quad i=1, \dots, 12,$$

где R'_i – доходы консолидированного бюджета i -го региона с учетом финансирования;

T_i^{fed} – налоговые доходы центрального бюджета, полученные на территории i -го региона.

Отметим, что наше предположение об отсутствии центрального бюджета при расчете разрыва между доходами и расходами региональных бюджетов по приведенной формуле является весьма условным, т.к. вследствие отсутствия необходимых статистических данных, во-первых, мы не можем включать в состав доходов бюджетов регионов, полученных на территории региона, таможенные и прочие платежи, сбор которых осуществляет Государственный таможенный департамент, а во-вторых, мы не распределяем по бюджетам регионов неналоговые доходы центрального бюджета. Также необходимо учитывать, что в отсутствие центрального бюджета должна возрасти расходная нагрузка на бюджеты

регионов, на которые в этом случае ложатся обязательства по финансированию центральных бюджетных расходов, однако мы в произведенных расчетах не должны учитывать распределения расходных обязательств федерального бюджета по регионам.

Тем не менее, несмотря на приведенные недостатки с помощью подобных расчетов можно определить фактическую позицию региона по отношению к центральному бюджету, т.е. ответить на вопрос, является ли регион донором центрального бюджета (сумма переданных в центральный бюджет средств превышает полученные обратно средства в виде финансовой помощи) либо реципиентом (складывается отрицательное сальдо между переданными и полученными средствами).

Нет не одной страны мира, которая была бы удовлетворена своей системой распределения финансовой помощи региону. Объясняется это, как минимум двумя причинами.

Во-первых, сама задача достаточно сложна методически. Мало того, что финансовая помощь должна попадать именно тем регионам, которые в ней действительно нуждаются. Она не должна подрывать стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики. Это, в частности, означает, что необходимы объективные методы оценки различий в расходных потребностях и доходном потенциале. [49]

Во вторых, процесс распределения финансовой помощи по определению конфликтен, требует выработки политических компромиссов между властями разных уровней и регионами с разной бюджетной обеспеченностью. Кстати, вопреки распространённому мнению, это обстоятельство делает распределение финансовой помощи регионам относительно прозрачным. Хотя бы потому, что на нее открыто рассчитывают внимательно следящие друг за другом несколько десятков

претендентов, а принимаемые решения в явном виде напрямую отражаются в бюджете и могут быть проверены всеми заинтересованными сторонами.

Грузия не является исключением. Критика трансфертов давно стала «хорошим тоном» экономической публицистики, высказываний отдельных региональных лидеров и т. д. Безусловно, механизм бюджетного выравнивания, равно и как вся система межбюджетных отношений, нуждаются в совершенствовании. [146]

В предыдущих параграфах диссертации говорилось о доходах фонда Государственного Уполномоченного Президента Грузии в Имеретии и его расходной части.

В соответствии с действующим в Грузии законодательством фонд уполномоченного создается на основе закона в соответствие с социально-экономическими программами развития края и принятыми советом фонда решениями, с целью обеспечения других мероприятий.

Фондом управляет и его средствами распоряжается Совет фонда, который состоит из государственного уполномоченного и частично руководителей участвующих местных органов управления (самоуправления), или их представителей.

Доходы фонда в основном используются для финансирования целевых программ социально-экономического и муниципального развития региона, для ликвидации на территории края результатов стихийных бедствий и катастроф, финансирование предусмотренных законодательством других мероприятий.

Как показал анализ доходов и расходов фонда Государственного Уполномоченного Президента в Имеретии, он не смог стать действенным финансовым инструментом в системе социально-экономического развития региона. [48]

В Грузии из-за отсутствия правовой базы территориального устройства неэффективными оказались усилия органов управления краёв в деле формирования и использования территориальных финансов (бюджета).

Считаем, что для решения указанной проблемы в Грузии созрела ситуация для создания регионального фонда поддержки территориальных единиц (РФПТЕ). Он будет ещё одним шагом вперёд в осуществлении регионализации и финансовой децентрализации протекающих в Грузии процессов.

Создание указанного фонда будет способствовать и ускорит решение проблемы неравномерности развития между территориальными единицами. Эта последняя приемлема для регионального управления, и появятся реальные финансовые беркеты в вопросах взаимоотношений с территориальными единицами. Вместе с тем, избежим лишь социальной нагрузки расходов средств фонда, и он приобретёт и элементы развития.

На реальном этапе не считаем целесообразным независимое существование Государственного Уполномоченного и РФПТЕ. Их объединение принесёт намного больше социально-экономических результатов региону, его отдельной самоуправленческой единице.

Для формирования РФПТЕ необходимо существование соответствующих источников стабильных доходов. С точки зрения финансовой децентрализации целесообразно, чтобы она опиралась на отчисления из регулирующих налогов (прибыль, подоходный) 2%-ым отчислением, за счёт сокращения отчисления из центрального бюджета (для НДС _с 1%-ым отчислением).

ТАБЛИЦА 5.6.

Источники доходов РФПТЕ из общих государственных налогов
(тыс. лари)

Источник дохода	Отчисления в процентах			Доходы РФПТЕ (прогноз)
	В центральный бюджет	в местный бюджет	в РФПТЕ	
НДС	99	0	1	90.0
Налог на прибыль	13	85	2	50.0
Подоходный	13	85	2	180.0

Т.о., по указанной модели, РФПТЕ получит годовые доходы в размере 320 тыс. лари. Если учтём объединение фонда уполномоченного и РФПТЕ, к которому в виде доходов прибавятся целевые частичные взносы местных органов (самоуправления), общие доходы фонда определятся почти в 0,5 млн. лари. (см. таблицу 5.6.) .

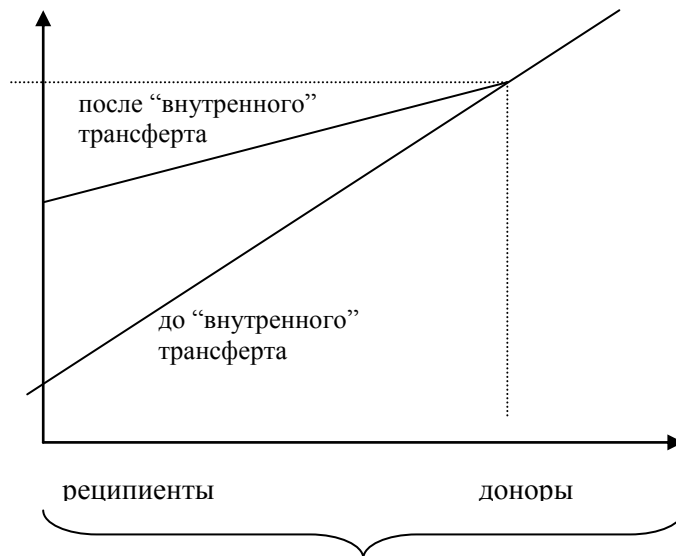
В условиях бюджетного федерализма и децентрализации финансовых средств поэтапно должен произойти рост доходов РФПТЕ и соответственно усиление его роли в деле решения социально-экономических проблем региона, территориальных единиц, как это указано в графике.

Стратегическая цель распределения финансовых средств _ повышение возможностей регионов финансировать закреплённые за ними социально значимые расходы _ должна достигаться в любом случае. В перспективе связанные с ней ограничения могут быть реализованы двумя способами.

Наряду с очевидным выравниванием бюджетной обеспеченности (регионы с меньшими приведёнными доходами всегда получают больше

трансфертов) он создаёт стимулы собирать больше собственных налогов: перемещаясь вверх по оси дотрансфертных доходов, регион одновременно двигается вверх и по оси послетрансфертных доходов (рис. 5.3.).

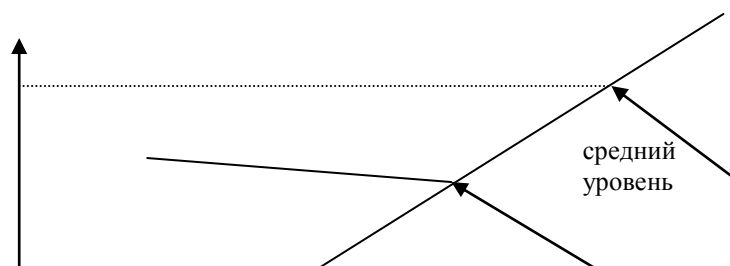
Рис. 5.3. Распределение финансовых ресурсов по принципу пропорционального выравнивания



Однако при этом низкообеспечённые районы рискуют даже после получения трансфертов остаться ниже черты ниже бюджетного «прожиточного минимума».

Альтернативный принцип (см. Рис 5.4.) состоит в том, чтобы повысить бюджетную обеспеченность наименее обеспеченных регионов до одного и того же минимально гарантированного уровня.

Рис. 5.4. Распределение финансовых ресурсов по принципу гарантированного минимума



Первый вариант может быть назван стимулирующим, второй – социальным. Очевидно, каждый из них имеет свои преимущества и недостатки.

Главная проблема межбюджетных отношений – размытость бюджетных полномочий и ответственности властей разного уровня. Региональные и местные бюджеты перегружены так называемыми федеральными мандатами – обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством (заработная плата, социальные пособия, многочисленные льготы, натуральные и финансовые нормы), а их доходы в основном формируются за счёт устанавливаемых «сверху» отчислений от федеральных налогов.

Выход из этой ситуации – реальная децентрализация бюджетной системы, чёткое разграничение налогово-бюджетных полномочий и ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти и управления, установление и соблюдение единых для всех субъектов межбюджетных отношений «правил игры».

Для этого прежде всего необходимо развести полномочия и, самое главное, ответственность властей разных уровней за финансирование тех или иных видов расходов, освободив региональные и местные бюджеты от

бремени нефинансируемых «федеральных мандатов». Финансовые обязательства, в том числе пособия и льготы, непосредственно установленные федеральными законами, должны финансироваться из федерального же бюджета _ либо напрямую, либо через субвенции (компенсации) региональным бюджетам. Кроме того, целесообразно поэтапно сокращать федеральное регламентирование заработной платы в бюджетной сфере, финансируемой из местных бюджетов.

5.2. ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ИМЕРЕТИНСКОГО КРАЯ

К концу нашего века Грузия, как и другие посткоммунистические страны, стоит перед выбором между рыночной экономикой как системой, включающей демократические элементы, и олигархическим капитализмом, когда ожидаемым становится политический и экономический дирижизм, управление государством и экономикой со стороны небольшой группы людей. Естественно выбор падает на первую из них, но ясно и то, что для выбора и взятия ориентации требуются соответствующие действенные меры с помощью экономико-правовых преград и инструментов.

Государство влияет на рынок не административными, а экономическими методами, что может разрушить рыночные механизмы, хотя в ряде случаев их применение не только не приемлемо, а даже необходимо. Экономические и административные методы взаимосвязаны, поскольку любой экономический регулятор содержит элементы администрирования.

Исходя из особенностей региональной экономики в городах и районах уровень развития предпринимательства и рыночных инфраструктур неоднороден. У разных регионов, их территориальных единиц имеются особые, собственные модели экономического поведения. Отдельная дисгармония и диспропорции, ассиметричность в развитии всегда существуют между различными единицами, поэтому в региональной политике очень важны административные и политические действия, которые уничтожают экономическое противостояние структурных единиц.

[2]

В настоящее время достаточно очевидным является тот факт, что экономическая политика различается по территориальным единицам. Вполне логично предположить, что различия между регионами в

характере экономической политики их властей не могут не влиять на социально-экономическое развитие как непосредственно регионов, так и экономики страны в целом. Однако при всей важности этой проблематики и наличии немалого количества посвященных ей исследований не существует более или менее ясных представлений ни о типах регионов по осуществляемой в них экономической политике и причинах межрегиональных различий, ни о степени воздействия тех или иных решений или действий региональных властей на происходящие изменения в социальной и экономической сферах.

Причина отсутствия ясного представления о межрегиональных различиях в экономической политике, их причинах и последствиях вполне очевидна – чрезвычайная обширность рассматриваемой проблематики. Для определения таких различий необходимо анализировать не только статистические данные, количество которых весьма ограничено, но и региональное законодательство, и даже сообщения местных средств массовой информации. Последнее необходимо для того, чтобы оценить реальные действия региональных администраций, что подчас невозможно сделать на основе анализа ни статистики, ни нормативно-законодательных актов.

В силу обширности проблематики, любое исследование по экономической политике регионов вынуждено ограничиваться теми или иными рамками. Как показывает опыт ранее выполненных исследований, возможны разные подходы к выбору таких ограничений. Очень условно можно выделить следующие варианты исследований:

- 1) рассмотрение всех (или почти всех направлений) экономической политики региональных властей по всем регионам; такой подход дает представление о всем спектре существующих проблем и вопросов, но

далеко не во всех случаях удастся оценить различия между всеми регионами; [143]

2) типология регионов на основе доступных статистических показателей, отражающих характер экономической политики в регионах; типологический подход имеет очень важные достоинства: во-первых, позволяет сравнивать между собой все регионы, а не небольшое число модельных, во-вторых, как правило, он дает более объективные результаты, нежели качественный анализ; основной недостаток типологического подхода заключается в том, что далеко не все составляющие экономической политики могут быть оценены количественно, и, соответственно, на основе этого подхода невозможно получить полное представление об экономической политике регионов; [94]

3) анализ экономической политики властей одного или нескольких (выбираемых в качестве модельных) регионов; в отличие от двух предыдущих подходов, он позволяет провести сравнительно глубокий и детальный анализ экономической политики, но, естественно, не дает возможности сравнивать друг с другом все или по крайней мере большое число регионов ;

4) изучение отдельных направлений экономической политики региональных властей, причем, как правило, также на примере отдельных регионов; в тех немногих случаях, когда анализ проводится по всем регионам, появляется возможность проводить типологии регионов по одному из направлений экономической политики, в остальных случаях этот подход мало чем отличается от предыдущего и имеет в основном те же достоинства и недостатки. [125]

Наряду с оценкой различий между регионами по характеру проводимой ими политики, в исследовании решались еще две важные задачи:

- определение факторов, объясняющих различия между регионами по проводимой в них экономической политике;
- оценка влияния экономической политики региональных властей на социально-экономическое развитие регионов Грузии.

В Грузии самым реальным был второй этап экономических реформ. По распоряжению Президента Грузии (октябрь 1997 года) были определены его основные направления в масштабах страны.

С 1997 года в Имерети была проведена определённая работа по выявлению главной ориентации региона. Для этого нами была проделана большая аналитическая и исследовательская работа. В конце концов мы остановились на четырёх основных критериях - учёт, прибыль, подходящий экспорт.

Согласно принципам региональной экономики воспользуемся в указанных критериях особым подходом к отдельным городам и районам (зонам), что обуславливает их природно-климатические условия, ресурсное обеспечение, общий экономический потенциал и уровень его использования и др. Само собой, рынки отдельных районов отличаются расположением, товаром, конъюнктурой, ценами, соотношением потребности-поставки.

Рассмотрим важнейшие критерии основной ориентации второго этапа экономических реформ в Имеретинском крае, ответим на вопросы: что обусловило приоритет этих критериев и какие результаты в перспективе принесёт их выполнение. [110]

1. Упорядочение учёта как показатель порядочности первого руководителя территориальной единицы. На первый взгляд полная истина и упорядочение учёта, будто бы определяет первый руководитель территориальной единицы, но ясно и то, что решение учёта единолично невозможно.

Требует учесть сокращение роли учёта как составляющей части управления экономическими процессами и объектами, результатом которого являются недостатки в аналитическом, бухгалтерском и бюджетном учёте.

Самые распространённые операции избежания учёта: экономическая деятельность без регистраций и лицензий. что означает непредставленность бухгалтерских балансов и документов в налоговую инспекцию и другие органы, уничтожение бухгалтерских документов (или составление и уничтожение в случае надобности, или осуществление нескольких различных операций по одному и тому же отражающему хозяйственную деятельность документу), а также несоответствие в официальных отчётах зафиксированных показателей с реальностью, что подтверждают последующие проверки. подделка документов. для чего прибегают к многочисленным способам, технике высокого уровня и богатому опыту. На первый взгляд это результат, для чего мы учли несколько моментов:

а) несмотря на то. что учёт существует в виде основного критерия в основных ориентирах экономической реформы в Имеретинском крае и каждая территориальная единица имеет свою собственную программу упорядочения учёта, в стране нет единого подхода к проблеме, или национальной концепции учёта. Решение этой проблемы в масштабах страны имеет больше хаотичный, неосмысленный вид, чем оформленный, упорядоченный. Постольку отрицание научности учёта создаёт значительные проблемы в отдельных краях и в том числе в Имерети.

б) хаос в контрольной системе, что фактически означает неучтённость контролирующих органов, неискоренение в их деятельности паралелизма. Определённый порядок в эту сферу должно внести совершенствование соответствующего законодательства;

в) дисгармония между учётной и налоговой системами, приоритетивность фискальной политики, что означает выполнение бюджета всеми средствами, способами, методами (цель оправдывает средства). Между тем упорядочение учётной системы само собой станет основной причиной пополнения бюджета;

г) большие масштабы коррупции и теневой экономики, стремление производителей к нелегальной экономике. Эта последняя включает процессы, которые не афишируются, скрываются от их участников, не контролируются обществом и государством, не фиксируются в официальной государственной статистике. Это фактически процессы скрытого производства товара и обслуживания, распределения, обмена и потребления, а также экономические отношения, которыми заинтересованы отдельные индивиды или группы людей (в Грузии по распоряжению президента утверждена программа и план мероприятий по сокращению масштабов теневой экономики). Фактом является и то, что по некоторым данным более половины товара и обслуживания производится в скрытой экономике, или в системе, основная цель которой - освобождение отдельных субъектов от налогов и декларирования собственных доходов. [39]

Большая часть необлагаемых доходов вновь идёт на нужды предпринимательской деятельности и её расширение, что стимулирует коррупцию, ухудшает морально-психологическую среду.

Поэтому у предпринимателя остаётся несколько вариантов:

1.1. Закрывать производство, вообще отказаться от него или отправиться работать за границу; результат - сокращение товара (обслуживания), рабочих мест, бюджетных доходов;

1.2. Предприниматель вынужден искать нелегальные привилегии, скидки, для чего находит «покровителя» («зонту», «крышу») и платит ему;

1.3. Проблема долларизации денежной массы, что в стране составляет почти 60%; низкий коэффициент монетизации (4,59 в первом квартале текущего года), что указывает на то, что большая часть расходов приходится на наличные деньги;

1.4. Большая часть неконтролируемой денежной массы (по некоторым данным 700 млн. лари) обращается в стране вне банковских каналов, что косвенно сокращает внутренние инвестиции и вызывает необходимость во внешних источниках. сокращение же инвестиций может вызвать сокращение темпов экономического роста и задержку экономического подъёма в стране. Направлениями инвестиций избирают отрасли, в которых Грузия имеет относительное преимущество;

2. Прибыль является показателем уровня коррупции в регионе и барометром рентабельности. Приобретаются все необходимые для производства компоненты, что связано с получением впоследствии прибыли, производитель идёт на определённый риск. Прибыль является главным стимулом предпринимательской деятельности, поэтому когда в документах второго этапа экономической реформы говорится о прибыли, и по городам и районам её доля в общем товарообороте 1-3%, правда грешат производитель, государственный чиновник, законодательство или же все вместе взятые.

С чисто экономической точки зрения статистический показатель прибыли может состоять из различных ингредиентов. Часть её можно представить как компенсацию затраченного владельцем предприятия труда и проделанного риска; вторую часть как ренту, доход от находящихся в собственности владельца предприятия природных ресурсов; остальную же часть как эквивалент процента собственного капитала.

Предпринимательская прибыль в основном может быть оценена под двумя углами: доходами, полученными от продажи товара, обслуживания и произведёнными на его производство затратами. Определителем этих факторов является цена, время и объём товара. Чем больше выручка, полученная от продажи и меньше расходы, тем больше прибыль, которая у нас, сожалению, остаётся за пределами ренты. Причины этого:

а) Рост неучтённых доходов, полученных от продажи, или увеличение доли неучтённого в общих доходах, что само собой связывается с неучтённым товаром и связанными с коррупцией сделками;

б) искусственный рост расходов на производство продукции (как легально, так и нелегально), сокращение облагаемой прибыли.

Более вероятно, что в наших условиях предприниматель выберет первый путь, так как для второго требуется упорядоченная бухгалтерия, глубокое знание финансовой науки, основных элементов рыночной системы и достаточно трудно воспринимаемых элементов нашего налогового законодательства.

На пути формирования рыночной экономики в отношении учётности следует учесть тот «богатый» опыт к которому прибегают зарубежные фирмы, или легальные и нелегальные пути освобождения от налогов (филиалы, налоговые оазисы, разные методы «вымывания» денег, ускоренная амортизация и др.).

Рассматривают два вида прибыли - нормальную, которую платят производителю за производственную способность, и чистую, которая остаётся от общей прибыли после уплаты налогов и отчислений. Фирмы стремятся к функционированию лишь в тех отраслях, где имеется экономическая (чистая) прибыль. У нас вложение капитала в основном

происходит в торговой и посреднической сферах, которые несмотря на всё, всё равно дают высокую обратимость.

На самом деле в условиях неупорядоченности учёта из-за конкурирования этой сферы должно последовать сокращение экономической прибыли, что вывело бы часть фирм из этой сферы (переход в другие сферы, прекращение деятельности). Практически этого почти не происходит - в это время намного легче сохранить экономическую прибыль. Для рассмотрения прибыли интересно, кто у нас считается плательщиком, что является объектом его ренты, налоговая ставка и срок уплаты.

Таким образом, сокращение прибыли также ведёт к проблеме неучтённости, поскольку с сокращением совместных доходов и облагаемых прибылей всё больше становится разница между процентным и ориентировочным показателями прибыли.

Необходимо отметить, что механизм стимулирования совместных доходов (прибыли) нами положен в тот же документ, согласно которому, во-первых, должно произойти ранжирование плательщиков, что является прерогативой финансовой администрации края, и во-вторых, когда доля облагаемой прибыли превзойдёт $1/10$ совместных доходов, контролирующим органам предлагается воздержаться от этой хозяйственно-финансовой проверки субъектов-предпринимателей.

Считаем, что этот последний на этом этапе является достаточно эффективным средством стимулирования легализации прибыли и будет необходимо его решение и уравновешение на макроуровне.

3. Подходные и социальные гарантии.

Этот критерий в документе признан показателем уровня социальных гарантий в регионе. Он даёт представление о начисленной зарплате и, в целом, о социальном положении региона.

Правда, относительно сдвигов, происшедших в социальной сфере развития страны, можно применить и другие комплексные показатели (уровня жизни - standart of life, чистого человеческого развития - new economic welfer, индекс человеческого развития - HDY и др.), но подоходный налог в масштабе региона-один из основных параметров социального уровня занятости (а не социальной защиты).

Подоходный налог фактически есть провизия, вынужденный целевой налог. Согласно налоговому кодексу Грузии он прогрессивно-дифференцирован и процентная ставка меняется в соответствии с ростом доходов.

В настоящее время в указанной сфере сложились трудности и экономические субъекты искусственно сокращают выдаваемую зарплату, так как при выдаче зарплаты они вынуждены платить 31% (среди них 27% - социальный налог, 1% - для единого государственного фонда по трудоустройству, 3% - взнос за государственную обязательную медицинскую страховку). При этом, при начислении высокой зарплаты страдает и само физическое лицо и из-за своей прогрессивности в виде подоходного налога платит больше. Таким образом, и для нанимателя, и для нанятого, лучше фиксированной высокой зарплаты выдача наличных денег из «чёрной бухгалтерии». Решить проблему удаётся лишь оплатой труда занятых в бюджетной сфере работников. Поэтому и в этой сфере, неучтённость и скрытые доходы достигают больших масштабов. Результат - резкое сокращение подоходного налога. [93]

ТАБЛИЦА 5.7.

Экономические параметры по программным документам администрации Имерети

№	Показатель		2001	2002
---	------------	--	------	------

		2000 фактич.	Фактич.	Темп ро- ста, %	Фактич.	Темп роста, %
1	Учёт (общий товарооб- рот, млн.лари)	272.9	279.2	102.3	282.0	101.0
2	Подходный (тыс. лари)	7368.0	9633.0	130.7	10230	106.2
3	Подходный на 1-го жителя региона (лари)	9.69	13.43	138.6	14.56	108.4
4	Прибыль (тыс. лари)	2649	2692	101.6	2831.0	105.2
5	Объем экспорта (тыс. лари)	35800	41700	116.5	40000	95.9
6	Структура расходов, %					
6.1	Экономика	6.1	7.3	119.7	10.4	142.5
6.2	Образование	43.1	50.6	117.4	49.6	98.0
6.3	Здровоохранение	4.1	5.3	129.3	5.5	103.8
6.4	Культура	6.6	7.4	112.1	7.5	101.4
6.5	Управление	8.3	8.2	98.8	10.1	123.2

Источник: Экономическая служба аппарата имеретинского губернатора

Эта часть основного ориентирования второго этапа вполне логично предусматривает специфику и особенности региональной политики. дифференцированный подход к территориальным единицам. Условно они подразделяются:

а) на высокоразвитые перспективные районы и города с соответствующими инфраструктурами с действующим крупным и средним экономическим потенциалом (Кутаиси, Зестафони, Самтредиа);

б) на районы (города) со сравнительно развитой инфраструктурой и возможностями (Цхалтубо, Терджола, Чиатура);

в) депрессивные районы (Сачхере, Харагаули, Хони, Вани, Багдади, Ткибули).

На душу населения подходный налог дифференцируется от 400 до 100 тетри с ежемесячной 5% - ой надбавкой.

4. Экспорт является показателем развития экономики региона, конкурентоспособности продукции. Почти во всех случаях имеет место ограничение ресурсов. Поэтому на внешних рынках

конкурентноспособность определяется эффективным использованием ресурсов (производственных, финансовых, трудовых). Стимулирование экспорта возможно созданием подходящей экономической среды, что в конечном итоге должно привести к росту качества продукции, международным стандартам и конкурентноспособности.

Несмотря на то, что в стране прошли мероприятия по либерализации экспорта - уничтожение квот, сокращение перечня запрещённого и лицензированного товара (до дозволенного международной практикой уровня), уничтожение обязательного регистрирования контрактов внешней торговли, установление стимулирующего налогового режима необходимо разработать поощряющие механизмы предприятий, которые будут способствовать процессу вынесения товара на внешний рынок.

В современных условиях на фоне существующей техники и технологий, слишком ограниченных финансовых ресурсов рабочей квалификации довольно трудно выпускать конкурентноспособную, на уровне международных стандартов продукцию, что требует серьёзных вмешательств в макроэкономическую среду.

Анализ товарной структуры экспорта Имеретинского края (чего мы коснулись в предыдущих главах диссертации) показывает, что в экспортной продукции традиционно присутствует чёрный металл и его продукты (70-90% в основном АО «Зестафонский завод ферросплавов»), продукция машиностроения и продукты питания.

При определении экспорта как основного ориентира (в крае в среднем ежемесячно 35%, с июля производство экспорта всех территориальных единиц) следует учесть существующие в масштабе страны положение и внешний торговый оборот.

При анализе экспортного потенциала Имеретинского края следует учесть следующие факторы:

1. максимально ограниченные финансовые ресурсы действующих производств;
2. устаревшую (модернизированную) технологию и соответствующую ей рабочую квалификацию;
3. несовершенный, слабый менеджмент, бессистемность в управлении, в подборе кадров. подготовке и переподготовке;
4. отсутствие маркетинговых служб, диктат только технического персонала в действующих крупных производствах, абсолютную неуклюжесть и неопытность в изучении рынка, сегментации и анализа (многие руководители производств даже не знают, что такое маркетинг, исследование рынка и другие элементарные понятия рыночной экономики, хотя бы на микроуровне);
5. оценка природных ресурсов края и полезных ископаемых с целью их рационального экспортирования;
6. исходя из возможностей предприятий разработка экспортных программ, что предусматривает продажи на внешнем рынке товара, технологий, результатов научного исследования и обслуживания.

Кроме отмеченных факторов, существуют требующие задействования в макроэкономическом пространстве преграды, которые должны способствовать общей политике стимулирования экспорта (тесная связь с таможенными службами иностранных государств, учёт экспорта, членство в международных организациях, для углубления внешнеэкономических отношений и др.) и которых мы больше не коснёмся.

В последние годы в Грузии на фоне сложнейших социально-политических явлений и финансовых депрессий, попытки

децентрализации политических процессов приняли широкомасштабный характер.

С учётом проведённых нами аналитических работ и соответствующих рекомендаций краевая администрация Имерети ежегодно получает главный программный документ (распоряжение №1 Государственного Уполномоченного), в котором отражаются приоритетные направления последующего года, определяется комплекс значительных мероприятий с соответствующими параметрами.

В регионе в результате проведённой для реализации главного программного документа - распоряжения №1 - работы отмечены определённые положительные тенденции, хотя под влиянием различных условий социально-экономическое положение, процесс социализации экономики ещё далеки от желаемого. По указанным выше критериям основные показатели оценки следующие:

1.Общий товарооборот (с включением товарооборота рынков и ярмарок). В этом плане в Имерети зафиксирован один из высоких результатов по стране (в 2001 году 279 млн. лари), а темп среднегодового роста - в пределах 2,5%. Это означает, что среднегодовой оборот в регионе на душу населения возрастёт в месяц в среднем 33,1 лари (2001 год) до 37 лари (2005 год).

2. Подходные и социальные внесения - показатель оздоровления социальной инфраструктуры - означают преодоление нищеты и повышение уровня жизни населения в оптимальном соотношении 2:1 между реабилитацией производства и подходными налогами, исходя из единства их облагаемой налогом базы, с достижением на уровне района подходного налога на одного жителя в размере 1 лари. В этом плане в Имерети подходный налог в среднем на душу населения равен 112-115 тетри.

Для этого имелся основной определяющий фактор - высокая зарплата и большое количество занятых в производстве транспортных приспособлений, металлургическом производстве, на ГЭС и других крупных промышленных предприятиях работников. Хотя, кроме этого, путём поиска резервов, улучшения учёта и теневой экономии в 2003 году он составит 130 тетри, а в 2005 году 146 тетри. Это, с одной стороны, должно обеспечиться упорядочением учёта, а с другой стороны, требующие проведения по этому плану мероприятия под углом развития промышленности и мелкого бизнеса.

3. Прибыль как показатель уровня коррупции. Легализация прибыли способствует созданию конкурентной среды, ограничивает коррупцию. У некоторых регионов по понятным причинам (получение причитающейся доли с железнодорожной прибыли) самый высокий показатель прибыли в регионе. В прогнозный период он в среднем в пределах 3,2 тысяча лари, хотя, часто имеет место несвоевременное получение сумм и их задержка из железнодорожного департамента.

Например, по состоянию на 1 октября 2002 года просроченные задолженности железной дороги только самтрэдскому бюджету составили 1048 тысяч лари, а по результатам года - 500 тысяч лари.

4. Оптимизация расходов, что подразумевает сокращение удельной доли расходов управления, образования на фоне роста бюджетных доходов (расходов) и перераспределение средств на так называемые «неприоритетные отрасли».

С этой стороны в прогнозный период требует особого внимания приведение расходов под углом национального хозяйства, когда его удельная доля и фактическое финансирование должны возрасти от 15 до 19%. то же можно сказать и о управленческих расходах, которые сохранились в рамках 10% (см. таблицу 5.7.)

На фоне осуществления государственной региональной политики и углубления процессов регионализации в Имерети скопилось много неотложных проблем, решение которых будет способствовать нагрузке производственного сектора региона, трудоустройству, росту объёма продукции и в конечном счёте улучшению социального положения населения.

Основание для этого даёт разработанные для социально-экономического оздоровления программы и предложения, которые были рассмотрены в Кутаиси 19 октября 2001 года с участием Президента Грузии, грузинского правительства и членов парламента, научной интеллигенции и представителей производственной сферы.

За этим последовало соответствующее распоряжение Президента Грузии. [109]

Без радикального улучшения положения в бюджетной системе, оздоровления экономики и приведения в действие производительной сферы невозможно решение основных задач социально-экономических процессов, протекающих в стране.

На начальном этапе регионализации большое значение имело создание соответствующего законодательного пакета для создания финансовой базы местного уровня, хотя этот последний ещё не принял законченной формы.

В отношении местного бюджета отсутствие соответствующего закона создаёт значительные проблемы.

К сожалению, бюджеты территориальных единиц лишь простой перечень расходов, они не учитывают результатов проделанного обслуживания и не настроены благожелательно к потребителю.

Исходя из реальности, с целью совершенствования бюджетных процессов и упорядочения законодательной базы в Имеретинской

территориальной единице многие вопросы требуют решения и совершенствования.

В частности, существующий механизм бюджетного процесса и процедуры для территориальных единиц Имерети меньше основываются на расчётах и прогнозах экспертов и учёных, индикаторах социально-экономических планов и параметрах, механическим прибавлениям прошедших лет.

Несмотря на то, что финансовая автономия единиц местного управления ограничена, большинство территориальных единиц получает из местных источников недостаточные доходы.

С учётом этих проблем с целью совершенствования бюджетного процесса, установления тесных и коллегиальных отношений с органами местного управления и самоуправления, что позволит избежать связанных с бюджетным процессом недоразумений, в качестве рекомендаций примем:

1. Анализ бюджетов последних лет свидетельствует, что единицы местного управления на защищённые статьи (образование, здравоохранение, культура, социальная помощь, спорт) избегают обязательных расходов, что составляют 75-85% их расходов. Это бюджет мизерных зарплат, который не может финансировать сильный процесс и лишён процесса элементарных внутренних инвестиций. [96]

В доходной части целесообразно учесть лучшие данные последних семи лет в стойкой валюте, а параметрами расходной части желательно признать:

- определение в полных расходах финансирования экономики не менее 15% удельной доли;

- финансирование образования - с 45%, спорта - 5% и культуры 8% - ым (для Кутаиси 10% - ым) удельным весом, поэтапное сокращение удельной доли управленческих расходов.

Следует пересмотреть систему зарплаты, которая стала основой коррупции и попрания прав человека. Дешёвый государственный чиновник, учитель, представитель правозащитных органов дорого обходится государству. С учётом этого краевое сататбиро принимает в качестве рекомендаций на начальном этапе в местном бюджете удельный вес управленческих расходов сократить до 10% (для Кутаиси до 6%) не механически, а с определением на работника аппарата управления оплаты труда в размере 100 лари (с включением премий).

При планировании бюджетов территориальных единиц 2002 года в качестве рекомендации предусмотреть элементы программного финансирования в сфере творческих связей и культуры, с учётом принципов софинансирования и стимулирования.

С этой целью органы местного управления территориальных единиц должны учесть практику оформления договоров с творческими союзами с тем условием, что определённую часть выделенной суммы они достигнут собственной деятельностью, с сохранением 100 ларовой оплаты (с включением премий).

2. Основными социально-экономическими направлениями вновь остаются четыре основных параметра, которые рассмотрены выше.

3. Для заполнения дефицита бюджета территориальных единиц в определении транспортных ресурсов непосредственное участие принимает первый заместитель Государственного Уполномоченного.

4. Бюджет, прошедший экспертизу, с целью предварительного рассмотрения представляется районному сакребуло.

Усилия краевой администрации в бюджетном процессе территориальных единиц должны служить максимальной мобилизации доходов, оптимизации расходов, оздоровлению социально-экономического положения, основой которых должны стать тесные, коллегиальные отношения с органами местного управления и самоуправления.

В данной главе мы считаем целесообразным оценить экономическую политику имеретинского региона в целом и выделить некоторые индикаторы и параметры. Здесь же мы предложим модель оценки самоуправляемой единицы по критериям и соответствующую систему оценки.

В этой связи нами проведены исследования практического характера. Самым значительным был вопрос - как оценить объективно проведённую под углом социально-экономического оздоровления самоуправленческой единицы работу.

Прежде чем коснуться вопроса непосредственно, отметим, что нами проделана значительная работа для разработки второго основного ориентационного документа - «О финансовых и бюджетных рычагах антикоррупционных мероприятий». В нём по возможности изображены незадействованные в реальных условиях финансовые преграды, которые бы способствовали оздоровлению положения в регионе. Среди них выделим следующие:

1. Динамика промышленной продукции единицы самоуправления в течение последних 10 лет, ориентация на лучшие показатели;
2. Бюджетные доходы с 1995 года, выраженные в стойкой валюте без нулевых приватизационных сумм, и ориентация на эти показатели;

3. Минимальная оплата труда в аппарате управления должна быть определена в размере 100 лари, расходы управления поэтапно (в год в среднем на 1%) должны быть сокращены;

4. В бюджете должны найти отражение элементы развития и желательно, чтобы у них не было только социальной нагрузки;

5. Реальное укоренение в управлении научных принципов, ориентация на существующий в районе научный потенциал.

Во время оценки по критериям должно быть предусмотрено:

а) Дотационность территориальных единиц;

б) Бюджет Самтредийского района не получил 500 тысяч лари от доли прибыли железной дороги в 2002 году;

в) Бюджет Зестафонского района не получил сумму от возврата НДС с центрального бюджета заводу феросплавов.

г) Для параметра (6) доходной части бюджета по основным видам налогов учитываем, что за выполнение плана на 125%-ов и выше ставится фиксированная оценка-25 баллов, а за выполнение плана на 80%-ов и ниже уменьшается на 25 баллов.

д) Для параметра расходной части бюджета (7) учитываем, что за выполнение плана на 110%-ов и выше ставится фиксированная оценка-10 баллов, а за выполнение плана на 80%-ов и ниже уменьшается на 20 баллов.

Определение общих направлений естественно не было достаточным для оценки проведённой под углом социально-экономического оздоровления самоуправленческой единицы работы. Для внесения большей ясности в вопрос, нами разработано 12 основных критериев с соответствующей системой очков.

ТАБЛИЦА 5.8.

Экономические критерии для оценки самоуправляемой единицы Грузии

Критерии	Выполнение параметра (бонус)	Невыполнение (сокращение)
1. Темпы роста в натуральных показателях в наиболее чувствительных отраслях по теневой экономике (производство хлеба, торговля горючем, розничная торговля)		
а) Темп роста на 100-110 %-ов	Добавляется 5 баллов	
б) Темп роста на 110-120%-ов	Добавляется 10 баллов	
в) Темп роста на 120%-ов и больше	Добавляется 15 баллов	
г) Уменьшение базисного уровня		10 баллов
2. Оптимальное соотношение подоходного и социального налога 1:2	Добавляется 5 баллов	5 баллов
3. Темп роста среднемесячной зарплаты от фактической выдачи в сравнении с годовым показателем прошлого года	Прибавляется 1 бал на рост каждого лара	Уменьшается на 1 бал убавление каждого лара
4. Исполнение годового бюджета	Добавляется 1 бал на каждый % сверхпланового выполнения	1 бал на каждый % невыполненного плана
а) Ежемесячное выполнение бюджета	Дополнительно 5 баллов	
б) Секвестр бюджета 2002 года		Уменьшается на 30 баллов
5. Динамика бюджетных поступлении за последние три года		
а) Максимальный по реальным показателям измеренным в СКВ	Добавляется 5 баллов	5 баллов
б) Темп роста по сравнению базисного года	Прибавляется 1 бал на прирост каждого процента	Удвоенные балы на каждый % сокращения темпа
г) Досрочное выполнение годового плана	Прибавляется 100 баллов	
6. Выполнение доходной части бюджета по основным видам налогов (НДС, на прибыль, подоходный, поземельный, социальный, на имущество, на использование природных ресурсов).	Прибавляется 1 бал на прирост каждого процента	1 бал на каждый % невыполненного плана
7. Выполнение расходной части бюджета (экономика, образование, культура, здравоохранение, правоохранительные органы и оборона)	Прибавляется 1 бал на прирост каждого процента	1 бал на каждый

		% невыполнен- ного плана
8. Удельный вес расходов управленческого аппарата а) 10%-11% б) Выше 11%-ов в) Меньше 10%-ов	Добавляется 5 баллов Добавляется 10 баллов	5 баллов
9) Рост подоходного налога а) На 12%-ов и больше б) От 0 до 12%-ов в) Уменьшение	10 баллов 0	10 баллов
10) Выполнение основных направлений программы социально-экономического развития территориальной единицы	Добавляется 10 баллов	Уменьшается на 10 баллов
11) Рост занятых в промышленности по сравнению базисного года	Прибавляется 1 балл на прирост каждого процента	Уменьшается на 1 балл убавление каждого процента
12) Динамика объема производства _ максимальный за последние три года по фактическим ценам	Добавляется 5 баллов	Уменьшается на 5 баллов

Считаем, что указанные критерии, которые опирались на основные направления проведённой в регионе социально-экономической политики, значительно объективны. (см. таблицу 5.8.)

Вместе с этим значение каждого критерия, его нагрузка и очки присуждены с учётом этой нагрузки.

Указанные критерии по нашим рекомендациям впервые были введены при суммировании результатов 2002 года. За ними последовали положительные отзывы учёных, экспертов и практиков. Согласно критериям в первой тройке выявились Самтредский (+ 269 очков), Ткибульский (+ 196 очков) и Терджольский (+ 177 очков) районы.

ВЫВОДЫ

Проведенный анализ подтверждает, что в Грузии главный вектор финансово-экономической политики должен быть направлен на последовательное преодоление существующих важнейших диспропорций между уровнями развития регионов. Вместе с тем, при реализации политики выравнивания уровней развития регионов будет необходима защита принципов оптимальности и справедливости.

Разнообразие региональных особенностей страны указывает, что в Грузии должна быть осуществлена такая региональная финансово-экономическая политика, которая будет основываться на дифференцированном подходе к отдельным регионам, будет учитывать их особенности и конкретные задачи.

Государственная финансово-экономическая политика призвана выполнять депрессивные функции поддержки (протекционизма) отстающим регионам, максимизации уровня территориального развития и совершенствования механизмов выравнивания. Вместе с этим, необходима координация территориальных и общегосударственных интересов путём их гармоничного сочетания.

Одной из значительных проблем является составление оптимального плана расходов местного бюджета. На переходном этапе, когда экономический потенциал страны и в том числе отдалённых территорий низок, невозможно планирование бюджета по полным нормативам, так как такие бюджеты не будут реальными из-за неприятия недостаточных доходов.

Поэтому, целесообразно планирование минимального уровня расходов, в том объёме и масштабе, который обеспечивает минимальные жизненные потребности для бюджетных организаций и социально необеспеченных слоев населения. На реальном этапе к сожалению невозможно планирование расходов по потребительскому рынку.

Для роста эффективности расходной части целесообразно введение тендерной (конкурсной) системы, что вызовет в условиях конкуренции введение максимально низкой цены и высокого уровня обслуживания.

Также достойно внимания осуществление контрактной системы определённого муниципального обслуживания, что широко используется в развитых зарубежных странах. Здесь идёт речь о выявлении путём

конкурса частных структур и о передаче им права на определённое муниципальное обслуживание.

По нашему мнению значительным будет обязательное учреждение на отдельные работы гарантийных сроков, на основе чего исполнитель работ будет вынужден осуществить их с высоким качеством. чтобы избежать дополнительных расходов, которые будут вызваны выходом из строя до истечения гарантийного срока указанного товара или проведения работ.

Важное внимание должно быть уделено росту пропорций текущих и капитальных расходов в расходной части бюджета в пользу последних, что представляется нам одним из важнейших показателей здорового бюджета и соответствующей административной единицы.

С этой целью необходимо в расходной части определение приоритетов, максимальное сокращение\урезывание неприоритетных и бесцельных расходов.

Несмотря на положительные результаты вышеуказанных мероприятий, в финансово-бюджетной деятельности регионов (единиц местного самоуправления и управления) выявилось множество проблем и тормозящих факторов, среди которых необходимо отметить следующие:

1) Финансовая автономия местных самоуправленческих единиц и их обязанности и соответствующие им права на управление и распределение ресурсов ограничены; с административной и финансовой точки зрения они зависимы от регионов.

2) Местное самоуправление лишено всякой мотивации на повышение местных доходов, т.к. полученные из центра трансферы покрывают дефицит бюджета, в случае же роста местных доходов местные управления могут быть оштрафованы Министерством финансов, что проявляется сокращением передаваемых им трансферов.

3) Единицы местного управления вынуждены быть главным образом зависимы от налогов на землю и имущество как на главный источник местных доходов. Поэтому большинство из них получает из местных источников недостающие доходы.

4) Для единиц местного управления расчёт, начисление и сбор налогов проблематичны, и контроль за этим осуществляют должностные лица государственной налоговой службы. Вместе с тем единицы местного управления подчиняются необходимому расходованию средств на защищённые статьи - образование, здравоохранение, спорт и социальную помощь, что составляет 50-75% их расходов.

5) На сегодняшний день бюджеты органов местного управления не являются прозрачными и «благосклонными» к потребителю. Это просто перечень расходов, где не указаны даже результаты проведённого обслуживания и программ. У единиц местного самоуправления нет пока права на управление имеющейся под их юрисдикцией землёй и имуществом.

6) Низкая квалификация избранных в большинство единиц местного самоуправления членов не обеспечивают управления бюджетным процессом на должном уровне. Часты случаи, когда они по незнанию, не используют данные им бюджетные полномочия, не способны отыскать резервы увеличения доходов местного бюджета. По этой же причине большинство сакребуло не выполняет или выполняет незначительно важнейшую функцию регулирования политического и социально-экономического развития конкретной территории.

7) Сегодняшнее правило взаимоотношений между сакребуло сёл, теми, даба и входящих в район городов и сакребуло районов создаёт часто большое недовольство. Единицы самоуправления, руководствуясь предоставленной законодательством самостоятельностью, не хотят

мириться с учреждением для них районным сакребуло долгосрочных экономических нормативов из государственных налогов и разграничением расходов между районным бюджетом и бюджетом корневого уровня. Такой подход к делу создаёт хаос и расшатывает единую в финансово-бюджетную политику страны.

Финансово-бюджетные полномочия регионов (единиц местного самоуправления и управления) ещё более конкретизируются и развиваются в законопроекте Грузии «О местном бюджете» и «О формуле и механизме расчёта уравниваемого трансфера местного бюджета». Введение их в действие предусмотрено после введения изменений и дополнений в органический закон Грузии «О местном самоуправлении и управлении». Считаем что, введение названных законов укрепит законодательную базу и вызовет в финансово-бюджетной сфере территориальных единиц такие позитивные результаты.

Для улучшения социально-экономического положения регионов и местного самоуправления (управления) Грузии имеет большое значение временное и целенаправленное проведение в законодательной системе Грузии соответствующих изменений, так как без этого невозможно представить совершенствование финансирования доходов и расходов местного бюджета.

Исходя из вышесказанного, считаем целесообразным при перевыполнении доходов центрального бюджета выработку экономического механизма заинтересованности местных органов. В этом направлении считаем оправданным внести изменения в закон Грузии «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях» и оставлять на местах 50% части сверхплановых налогов. С целью расширения налоговой базы местного бюджета желательно из налогов с владельцев автотранспортных средств, 100% которых зачисляется в государственный дорожный фонд,

30% оставлять в доходах местных районных бюджетов и с учётом вышесказанного ввести соответствующие изменения в ст. 162 налогового кодекса Грузии.

По нашему мнению целый ряд общегосударственных налогов по своему содержанию и природе более эффективен для формирования местного бюджета и соответственно они должны быть включены в перечень местных налогов. Например, налог на землю почти в каждой стране является местным налогом, поскольку он прямо перечисляется в местный бюджет.

Наш подход к вопросу определения налоговой базы односторонен и предусматривает внедрение в общую систему показателей налоговых паспортов единиц самоуправления. Следует принять во внимание, что указанная система связана с горизонтальными и вертикальными уровнями. На горизонтальном уровне показатели находятся в координационной связи, на вертикальном же уровне - в субординационной связи.

Таким образом, для внедрения в административно-территориальных единицах (регионах) налоговых паспортов, где полностью должна отразиться выражающая движения финансовых средств отчётность, оценка налоговой базы и мероприятия информационного обеспечения трансферной системы, необходимо разработать следующую систему:

Считаем целесообразным включение внедрения налогового паспорта в программу 2003-2005 годов внедрения системы показателей социально-экономического развития административно-территориальных единиц Грузии. Считаем, что на начальном этапе апробацию возможно провести в Имеретинском регионе и обобщить в других территориальных единицах Грузии.

В Грузии из-за отсутствия правовой базы территориального устройства неэффективными оказались усилия органов управления краёв в деле формирования и использования территориальных финансов (бюджета).

Считаем, что для решения указанной проблемы в стране созрела ситуация для создания регионального фонда поддержки территориальных единиц (РФПТЕ). Он будет ещё одним шагом вперёд в осуществлении регионализации и финансовой децентрализации протекающих в Грузии процессов.

Создание указанного фонда будет способствовать и ускорит решение проблемы неравномерности развития между территориальными единицами. Эта последняя приемлема для регионального управления, и появятся реальные финансовые беркетты в вопросах взаимоотношений с территориальными единицами. Вместе с тем, избежим лишь социальной нагрузки расходов средств фонда, и он приобретёт и элементы развития.

На реальном этапе не считаем целесообразным независимое существование Государственного Уполномоченного и РФПТЕ. Их объединение принесёт намного больше социально-экономических результатов региону, его отдельной самоуправленческой единице.

Для формирования РФПТЕ необходимо существование соответствующих источников стабильных доходов. С точки зрения финансовой децентрализации целесообразно, чтобы она опиралась на отчисления из регулирующих налогов (прибыль, подоходный) 2%-ым отчислением, за счёт сокращения отчисления из центрального бюджета (для НДС _с 1%-ым отчислением).

В условиях бюджетного федерализма и децентрализации финансовых средств поэтапно должен произойти рост доходов РФПТЕ и

соответственно усиление его роли в деле решения социально-экономических проблем региона, территориальных единиц.

В диссертации мы предложим модель оценки самоуправляемой единицы по критериям и соответствующую систему оценки.

В этой связи нами проведены исследования практического характера. Самым значительным был вопрос - как оценить объективно проведённую под углом социально-экономического оздоровления самоуправленческой единицы работу.

Определение общих направлений естественно не было достаточным для оценки проведённой под углом социально-экономического оздоровления самоуправленческой единицы работы. Для внесения большей ясности в вопрос, нами разработано 12 основных критериев с соответствующей системой очков.

Методы оценки налогового потенциала построены на основе фактических налоговых баз и их характеристиках. Это означает, что изначально предполагается экзогенность этих показателей. Рассчитанный таким способом налоговый потенциал строится на предпосылке, что регион не может влиять на налоговую базу. Предприятия всегда имеют возможность в той или иной степени занижать налоговые базы, минимизируя налоги с нарушением либо в рамках законодательства.

Анализ показал, что в рамках одного региона (Имерети) возможно апробировать метод вычисления фискального потенциала. Для этого в Имерети существует соответствующая информационно-аналитическая база и кадровые ресурсы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдиев В. И. История Древнего Востока. - М., 1953, с. 10;
2. Аганбегян А. Г., Шникер Р. И. Методологические положения разработки крупных территориальных программ. - Новосибирск, Наука. 1986. с. 39-43

3. Арженовский И. В. Региональный рынок: воспроизводственный аспект. Н.- Новгород, 1997, с. 20;
4. Бараташвили Е. и др. Ресурсный потенциал региона и эффективность его применения: Сб. научн. тр. Сухумского филиала ТГУ. - Тб., 2000;
5. Бараташвили Е. Совершенствование планирования производительности труда с учётом региональных особенностей: Сб. научн. тр. ТГУ - Тб., 1986;
6. Бараташвили Е., Бараташвили Т. Для вопроса оценки ресурсного потенциала региона // Экономика. - 2000, №7-8;
7. Бараташвили Е., Вешапидзе Ш. Региональная экономическая политика. - Тб., 2002. с.39;
8. Бараташвили Е., Зарандия Д. Инвестиционная политика региона. - Экономика, №9-10, 2000;
9. Басария Р., Месхия Я., Основы экономической теории. - Тб. 1996
10. Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. «Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета». - Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. Серия «Научные труды ИЭПП», №24Р. - М., ИЭПП, 2000, с. 83-237, <http://www/iet/ru/>;
11. Бахтадзе Л. Аспекты управления финансовых отношений территориальных единиц. - Сб. научных трудов НИИ СЭРП Грузии, Тб., 2000, т.5, с. 550-552
12. Бедианашвили Г. В. Социально-экономическое развитие региона: долгосрочный аспект. - Тб., 1989, с. 23-29;
13. Беридзе Т. Основные аспекты суверенитета. - Тб., 1995, с.21;
14. Бильчак В. С., Захаров В. Ф. Региональная экономика. - Калининград, 1988, с. 13;
15. Бицадзе Д. Территориальные финансы. - Тб., 2002, с. 25-32;
16. Болашвили П. Менеджмент муниципальных финансов и обслуживания. - Сб. научных трудов НИИ СЭРП Грузии, 2000, т. 5, с. 606-609;

17. Болашвили П. Экономические и социальные проблемы муниципального развития. - Тб., 2000, с. 27-33;
18. Боудвей Р., Уоттс Р. Опыт построения системы межбюджетных отношений в Канаде. - Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. - М., Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, с. 343-449;
19. Брингман К. - Налоги и иноземное государство Иудея во время Христа. - М., Прогресс, 1992, с. 91;
20. Вахушти География Грузии. - Тифлис, 1904, Выпуск 5;
21. Виньо М., Уоттс Р. «Опыт построения системы межбюджетных отношений в США». - Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. - М., Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, с. 272-342;
22. Гавтадзе Г. Роль местных бюджетов в региональной политике государства. - Кутаиси, 1999, с.29;
23. Гамсахурдиа Г. Роль финансов при переходном периоде Грузии. - Тб., 1997, с. 26-31;
24. Гвелесиани Г. Г. Развитие и размещение социалистического производства в Грузинской ССР. - Тб., 1965;
25. Генигс Б. Федерализм и самоуправление - М., 1997, с.112;
26. Гиорхелидзе Д. Переходное общество//Христианская демократия, 2000, №1, с.8;
27. Гиорхелидзе Д. Территориальные бюджеты. - Кутаиси, 1999, с. 14-18;
28. Государственный статистический департамент. Отчёт на 1995-2000 годы. Тб., 2001
29. Григорян К Вопросы инвестиционной привлекательности. - ТИСБИ, 2001;
30. Грузия 2000 - регионы. Комплексная программа экономического и социального развития регионов Грузинской ССР на перспективу до 2000 года. - Тб., Госплан ГССР, 1986, раздел 1, часть 2;
31. Гугушвили П. В. Развитие промышленности в Грузии в XIX - XX веках. -

- Тб., 1957, с. 69;
32. Двали Т. Проблемы налоговой политики при переходном периоде в Грузии. - Сб. научных трудов /НИИ СЭРП Грузии/, Тб., 1996, т.1, с. 280-287;
 33. Джавахишвили И. История Грузинской нации.- Тб.: ТГУ, 1951. т. 1, ст. 23
 34. Джаошвили В. Экономическая и социальная география Грузии. - Тб., 1993, с. 52-54;
 35. Днепровская С., Синельников С., Трунин И., Четвериков С.
«Рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации». - Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. - М., Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, с. 162-208, <http://www.iet.ru/>;
 36. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 1998 (из исследования Программы развития ООН). // Общество и экономика, №2, 1999;
 37. Долятовский В. А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов. - М., Регионология, 1994, с. 27;
 38. Журавская Е., Стимулы к обеспечению общественными благами на местах: бюджетный федерализм по-российски. - М., РЭЦЭП, Гарвардский Университет, 25 июля 1998 г.;
 39. Заключение временной комиссии Парламента Грузии о причинах финансово-бюджетного кризиса. - Тб., 2000, с. 147;
 40. Закон Грузии «О государственном бюджете 1999 года», 1999;
 41. Закон Грузии «О государственном бюджете 2000 года», 2000;
 42. Закон Грузии «О государственном бюджете 2001 года», 2001;
 43. Закон Грузии «О государственном бюджете 2002 года», 2002;
 44. Закон Грузии «О государственном бюджете 2003 года», 2003;
 45. Закон Грузии «О долгосрочных экономических нормативах от общегосударственных налогов в бюджетах Аджарской АР, Абхазской АР и других территориальных единиц Грузии», 2000;

46. Закон Грузии «О палате контроля». 1997
47. Закон Грузии «О создании национального инвестиционного агентства», 2002;
48. Закон Грузии «О создании фонда уполномоченного Президента Грузии», 1997;
49. Закон Грузии «О социально-культурном развитии высокогорных регионов», 1999;
50. Закон Грузии «О стимулировании и гарантиях инвестиционной деятельности», 1996;
51. Закон Грузии о бюджетных системах и бюджетных полномочиях. 1996;
52. Золотарёва А., Ледерман Л., Луговой О., Энтов Р. Неплатежи в российской экономике и регионах. - М., Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001;
53. Исследования бюджетного оффиса Парламента Грузии//Тб., 1999;
54. История крестьянства в Европе. - М., Мысль, 1988, с. 11;
55. Каджая З. Ш. Организационные аспекты государственного регудирования социально-экономического развития имеретинского края. - Сб. научных трудов /НИИ СЭРП Грузии/, Тб., 1999, т.IV;
56. Кадочников П., Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации. - М., Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, <http://www.iet.ru/>;
57. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. «Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей» // Вопросы экономики. - №5, 2002, с.103-125.
58. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкробела Е. «Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации». - М., Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001, <http://www.iet.ru/>;

59. Какулия Р. Критерии оценки налоговых систем: сб. научн. тр. /НИИ СЭРП Грузии/ Тб., 1999, т.4, с. 268-276;
60. Какулия Р. Общая теория финансов. - Тб., 1998;
61. Какулия Р. региональная экономика и бюджетно-налоговая политика страны: Сб. научн. тр. НИИ СЭРП Грузии. - Тб. 1996, т. 1;

62. Кетова Н. П., Овчинников В. Н. Региональная экономика// Универсальный экономический словарь. - Ростов-на-Дону, 1996, с. 316-317;
63. Келбаиани Г. Основные аспекты функционирования финансовой системы Грузии // Доклад проекта Tacis – Кутаиси, 2001-2002
64. Коган Л. Н. Словарь прикладной социологии. - Минск, 1984, с. 140;
65. Коломиец А., Мельник А. «О налоговом потенциале региона», журнал «Налоги», №1;
66. Конституция Грузии, статья 31;
67. Кохреидзе Д. Организация и принципы местного самоуправления. - Тб., 1999, с.13;
68. Кутаиси от древности до 18-го века /Академия наук Грузии/. Тб., 1994, с.34;
69. Лавров А. М., «Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации» // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. - Серия «Научные труды ИЭПП», №24Р. - М., ИЭПП, 2000, с. 7-82;
70. Лавров А. М., Межбюджетные отношения в России: проблемы реформирования, Доклад на семинаре в Ноксвилле, Теннесси, США, 17-21 ноября 1997 г.;
71. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. - М., 1997, с. 17;
72. Лорткипанидзе В. Федеративное устройство страны. - Тб., Бюджетный офис Парламента Грузии, 1999, с. 43-45;
73. Малашиха Г. Проблема объективности и эффективности налогов . - Сб. научных трудов /НИИ СЭРП Грузии/, Тб., 1999, с. 93-110;
74. Мартынов А. Экономическая и социальная политика: проблема

- согласования. // Общество и экономика, №2, 1999;
75. Мартынов А. Экономическая и социальная политика: проблема согласования // Общество и экономика. №2. 1999;
76. Маршалова А. С., Новоселов А. С. Основы теории регионального воспроизводства. - М., 1998, с. 14;
77. Мелкадзе О., Эзугбая З. Муниципальное право. - Тб., Фаворит, 2002, с.25;
78. Местное финансирование в Европе. - Страсбург, 1997, с.27;
79. Месхия Ш. Исторические исследования.- Тб.: Месниереба, 1983. т. 2, с. 82.
80. Месхия Я. Вопросы методологии регионального прогнозирования. - М., Наука, 1983, с. 27-31;
81. Месхия Я. О программе выхода экономики Грузии из кризиса// Налоги. - 2002, №3, с. 5-7;
82. Месхия Я. Проблемы формирования налоговой политики в условиях переходного периода. - Экономика, 1995, №11-12, с.3-15;
83. Месхия Я., Мурджикнели М. Экономическая реформа в Грузии. - Тб., ТГУ, 1996. с. 119;
84. Месхия Я., Николеишвили О. Налоги и налогообложение. - Тб., 2002, с. 62-65;
85. Моуравидзе Д. О научных основах регулирования экономического и социального развития регионов: опыт, задачи, направления. - Сб. научных трудов /НИИ СЭРП Грузии/. Тб., 2000, с. 508-512;
86. Моуравидзе Д. О понятии региона и региональной структуризации в Грузии. - Сб. научных трудов НИИ Экономических, социальных и региональных проблем Грузии. Тб., 1999, т.4, с.
87. Мчедлидзе Г. Очерки новой истории Кутаиси. - Кутаиси. 1993
88. Налоги /Под редакцией Д. Г. Черника/. - М., 1996, с. 336-340;
89. Налоговый кодекс Грузии. 1997;
90. Натадзе Е. Налоговая система и его влияние на экономику. - Тб., 1998;
91. Начкебия М. Межбюджетные отношения: опыт и проблемы: Сб. научн. тр. НИИ финансов Грузии. - Тб., 2000, т.5. с.28;

92. Некрасов Н. Н., Региональная экономика. - М., 1978, с. 29;
93. О финансово-бюджетных рычагах антикоррупционных мероприятий//Вестник Имерети, 27 марта 2002 года;
94. Основные направления экономического и социального развития регионов Грузии на переходном периоде / Тез. докл. - Батуми, 2001-2002;
95. Отинашвили Р. Негативные факторы мобилизации налоговых поступлений// Налоги., 2002, №5-6, с. 10-11;
96. Отчёт регионального бюро палаты контроля Грузии//Бюллетень, №1, 2000;
97. Отчёты регионального управления Госкомстата Грузии на 1999-2002 годы;
98. Отчёты экономической службы Имеретинского губернатора за 1997-2002 годы. Кутаиси, 2002;
99. Официальный сайт Имеретинского региона WWW. IMERETI.GE;
100. Официальный сайт министерства финансов Грузии WWW. MOF.GE;
101. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета //Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. - Серия «Научные труды ИЭПП», №24Р.-м.: ИЭПП, 2000, стр. 118-125
102. Папава В. МФ в Грузии: достижения и ошибки. - Тб., 2000, с. 75-80;
103. Папава В. Налоговый федерализм: взаимопонимание или сепаратизм? - Тб., 2000;
104. План развития Имеретинского региона - Tacis programm regional and local development. - Кутаиси, 2002;
105. План социально-экономического развития Имеретинского региона на 1998-2000 годы. Кутаиси, 1997;
106. План социально-экономического развития Имеретинского региона на 2003-2005 годы. Кутаиси, 2002;
107. Ппереработанный устав Министерства финансов Грузии. 2002;
108. Рамишвили и др. Налоги и налоговая политика /Бюллетень центра

стратегических исследований/. - 1999, №29, с. 10-40;

109. Распоряжение Президента Грузии «О последующем улучшении социально-экономического потенциала Имеретинского края», №37, 14.01.2002;
110. Распоряжение Уполномоченного Президента Грузии в Имеретинском крае - программный документ года (№1, 14.01.2002);
111. Региональная экономика /Под ред. Т. Т. Морозовой/. - М., 1998, с. 228-229;
112. Региональные исследования за рубежом. - М., 1973, с. 45-46;
113. Рогава З. Налоги, налоговая система и налоговое право. - Тб. Бакми, 2002, с. 85-89;
114. Ромашвили Н. Проблемы регионального управления. Доклад проекта «Tacis» «Развитие регионального управления в Грузии», Кутаиси, 2002;
115. Сванадзе С. История налогов. - Кутаиси, 2000, с. 25;

116. Сергеев М. Региональная экономика и закономерности её развития. - М., 1985, с. 9;
117. Соловьёв С. М. Сочинения. - М., Мысль, 1988, с. 11;
118. Таварткиладзе А. Некоторые исторические аспекты теории и практики налогов//Налоги. 2002, №5, с.14-15;
119. Уплисашвили Г. Проблемы экономического управления промышленных объектов и пути их совершенствования. - Автореф. дис. канд. экон. наук., Тб., 2002, с. 9-12;
120. Церетели А. История Древнего Рима. - Тб., 1992, с. 114;
121. Церетели Г. Ш. Проблемы экономики регионального природопользования на примере ГССР. - Тб., Мецниереба, 1990, с. 17-21;
122. Церетели Г., Бурдули В. - Пути налогового регулирования на современном этапе развития Грузии. - Мацне, 1998. №3, с. 47-64;
123. Чантладзе В. История финансов, денег и кредиты. - Тб., 1986, с. 59;
124. Читанава Н. Регулирование рыночной экономики. - Тб., 1995, с.42;
125. Читанава Н. Особенности формирования региональной политики государства в пере-ходном периоде. - Сб. научных трудов /НИИ СЭРП

- Грузии/, Тб., 2000, т.5, с. 451-455;
126. Чихладзе Н. В. и др. Некоторые вопросы рычагов финансового регулирования на региональном уровне /Служба официальных изданий при Президенте Грузии/ Материалы большого экономического форума в Кутаиси. 2002;
 127. Чихладзе Н. В. Имерети требует налоговых льгот // Алия, 2001, 27 мая;
 128. Чихладзе Н. В. Как выполняют бюджет в Имерети // Вестник Имерети. 1999, 17 июня;
 129. Чихладзе Н. В. Как работает налоговая инспекция // Бизнескурьер. - 1993, №24;
 130. Чихладзе Н. В. Кутаисский автозавод - предприятие будущего. - The Georgian Times, 13 апр. 1994 года;
 131. Чихладзе Н. В. Либеральные налоги в авангарде предпринимательства// Бизнескурьер. - 1994, №29;
 132. Чихладзе Н. В. Малые предприятия в Имерети. - Экодайджест, 1999, №21;
 133. Чихладзе Н. В. Налоги, опыт, проблемы. - Кутаиси, Саркмели сакартвелоси, 1999, с.147;
 134. Чихладзе Н. В. Некоторые вопросы экономического потенциала и инвестиционной привлекательности имеретинского края: Тез. докл. Пятая международная бизнес-конференция - Великий шёлковый путь. - Кутаиси, 2001;
 135. Чихладзе Н. В. Почему не хотим реформы.//Бизнескурьер. 1994, №35;
 136. Чихладзе Н. В. Экономика Имеретинского региона - настоящее и будущее//Саркмели сакартвелоси. - 2000. май;
 137. Чихладзе Н. В. Экономические итоги 2002 года в Имерети // Вестник Имерети., 4 февраля 2003 года;
 138. Чихладзе Н. В., Каджая В. З. и др. Доклад о фискальном потенциале и бюджетных резервах Имеретинского края /Мин. экономики Грузии/, Тб., 2000;
 139. Чихладзе Н. В., Каджая В. З. Проблемы гармонизации бюджетов в

- региональной политике государства. - Кутаиси, Кутаисинформ, 2001, с. 94-98;
140. Чихладзе Н. В., Каджая В.З. Актуальные вопросы доходной части местного бюджета по примеру имеретинского края: Сб. научн.тр. НИИ СЭРП Грузии. - Тб., 2000, т. 5;
141. Чихладзе Н. В., Каджая В.З. К вопросу прогнозирования налоговых поступлений региона//Экономика. - 1999, №8-9;
142. Чихладзе Н. В., Леквинадзе С. Л. Роль подоходного налога в региональном бюджете: /Сб. научн. тр. Академии наук бизнеса/ Тб., 2001, т.12;
143. Чубинидзе Г.Р. Региональная экономика и управление. - Кутаиси, 2000, с. 65-70;
144. Шашиашвили Т. Г. Трудность мышления. - Кутаиси, Кутаисинформ, 2001;
145. Шеварднадзе К. и др. Индексы налоговой еоррупции Папава. - Тб., 2000, с.16;
146. Шеварднадзе Э. Личные оценки, мысли. - Тб., Сакартвелло, 1998, с. 218;
147. Эдишерашвили З. Особенности формирования и применения финансового потенциала на переходном периоде в Грузии: Автореф. дис. на соискание учёной степени кандидата экономических наук. - Тб., 2002, с. 30-34;
148. J. Norregaard "Tax Assignment" // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. T/ Ter-Minassian/ - Washington, IMF, 1997;
149. King, D. N. "Local Government Economics in Theory and Practice", London: Routledge, 1992;
150. King, D. N. "Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government", London: Allen&Unwin? 1984; Oates, W. E. "Fiscal Federalism", New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972;
151. Ahmad E., Craig J. "Intergovernmental Transfers" // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T. Ter-Minassian, IMF: Washington, 1997;
152. Chikhladze N., Skotford J. The issues of financial plan of the Imereti region: thesis of paper. 6-th International Business conference Development plan of

