

Основные проблемы финансовых отношений территориальных единиц Грузии

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. [\[1\]](#)

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 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 невозможно планирование расходов по потребительскому рынку.

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.

ТАБЛИЦА

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

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. [2]

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

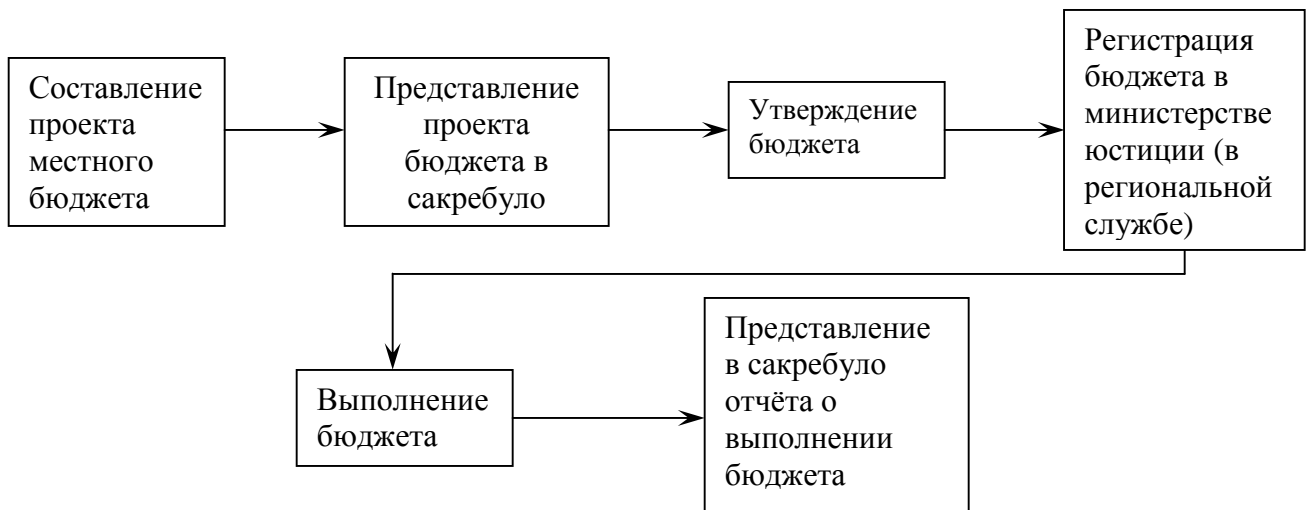
Наш подход к вопросу определения налоговой базы односторонен и предусматривает внедрение в общую систему показателей налоговых паспортов единиц самоуправления. Следует принять во внимание, что указанная система связана с горизонтальными и вертикальными уровнями. На горизонтальном уровне показатели находятся в координационной связи, на вертикальном же уровне - в субординационной связи. [3]

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.

Рис. Процедура составления и утверждения бюджета территориальной единицы



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 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).

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.

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.

Литература и источники

1. Бараташвили Е., Вешапидзе Ш., _ Региональная экономическая политика. Тб. 2002. -311 стр.
2. Чихладзе Н. В._ Региональные проблемы экономических и финансовых отношении. “Саркмели сакартвелоси”, Кутаиси, 2003. -300 стр.
3. Чихладзе Н. В., Каджая В.З., Вопросы гармонизации бюджетов в региональной политике государства. “Кутаисинформ”, Кутаиси, 2001. -112 стр.

Чихладзе Нико Важаевич – д.э.н., профессор кафедры экономики и предпринимательства Кутаисского (Грузия) Государственного Технического Университета