



142

Ирина Синицина, Марек Ярочиньски

**Бюджетно-налоговая система и государственные
финансы Грузии в 1997-1998 гг.**

Варшава, октябрь 1998 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша и **Open Society Institute**, Нью-Йорк, США.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1998 г.

ISBN 83-7178-092-3

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

1. Введение	5
2. Общая характеристика изменений государственных финансов в 1996-1998 гг.	7
2.1. Проблемы формирования доходной части бюджета	9
2.2. Проблемы формирования расходной части бюджета	20
2.3. Взаимоотношения бюджетов различных уровней	33
2.4. Финансирование бюджетного дефицита, внутренняя и внешняя задолженность	37
3. Денежная политика и финансовый сектор	46
3.1. Обменный курс	46
3.2. Предложение денег	47
3.3. Финансовый сектор	49
4. Выводы	50
Приложение 1. Доходы государственного бюджета в 1995-1999 гг. (по отдельным направлениям получения доходов)	54
Приложение 2. Состояние местных бюджетов	64
Приложение 3. Показатели дисциплины налоговых платежей	67
Приложение 4. Внешняя задолженность Грузии	70
Литература	71

В настоящей работе использованы материалы, собранные в государственных организациях во время пребывания авторов в Республике Грузия в 1998 г. За помощь, оказанную в получении необходимой информации и материалов, а также за консультирование авторы выражают благодарность заместителю министра финансов РГ Василу Гиголашвили, руководителю департамента по налоговой и таможенной политике Министерства финансов РГ Гоча Георгадзе, начальнику бюджетного управления Минфина РГ Арону Сохадзе, Роланду Чачаве из Управления местных бюджетов Минфина РГ, руководителю Департамента внутреннего государственного долга Малкхазу Беберашвили, руководителю Департамента внешней задолженности Бежану Шарашидзе, Генеральному директору Государственного фонда социального и медицинского страхования Отару Хупения и его первому заместителю Давиду Векуа.

Авторы также чрезвычайно признательны работнику Министерства труда и социальной политики Лизе Зазадзе и заместителю руководителя Государственного казначейства Лаше Абесадзе за предоставленную возможность использовать материалы Казначейства.

В ходе работы использовались также материалы и результаты консультаций во время предыдущего пребывания одного из авторов в РГ в апреле и в декабре 1997 г. За оказанное содействие автор выражает признательность заместителю главы Государственной налоговой службы Грузии Теймуразу Двали, заместителю председателя – Государственному советнику Таможенной службы Василию Каденцу и начальнику Финансово-экономического отдела Таможенной службы Темуру Дзеглигашвили, заместителю министра здравоохранения РГ Тенгизу Джинджолава, Генеральному директору фонда занятости Элгудже Меладзе, заместителю министра экономики Рамину Митаишвили, начальнику Департамента труда и социальной политики этого министерства Елене Чиковани, начальнику Департамента налоговой и бюджетной политики Верхия Чочели и сотруднику этого департамента Шалве Кикнадзе.

Большую помощь в организации работы авторам оказали руководитель Координационного отдела Государственной канцелярии РГ Звиад Гонадзе и сотрудники этого отдела.

При подготовке данной публикации авторы пользовались статистическими материалами, предоставленными Министерством финансов РГ, публикациями «Georgian Economic Trends», выпускаемыми миссией TACIS в Тбилиси, материалами Меморандумов по отдельным вопросам текущего развития РГ, подготовленными сотрудниками CASE, а также отчетами Международного валютного фонда и Всемирного банка, распространяемыми по каналам Интернет.

Главы 1-2, 4 и приложения подготовлены Ириной Синициной, глава 3 — Марекком Яровичинским.

Авторы будут благодарны за любые замечания и пожелания, которые будут учтены в ходе дальнейшей работы над данной проблематикой.

1. Введение

Успехи проводимой в Грузии экономической реформы и макроэкономической стабилизации очевидны. Опираясь на содействие международных финансовых организаций и на принятую в 1994 г. программу проведения экономических реформ, стране в довольно короткие сроки удалось остановить гиперинфляцию, существенно продвинуться на пути либерализации экономики, остановить экономический спад и приступить к восстановлению производства. Восстановление политической стабильности по мере проведения жесткой монетарно-финансовой политики позволило стране в короткие сроки преодолеть гиперинфляцию и снизить уровень инфляции уже в 1995 г. до 57%, а в последующие годы закрепить достигнутые в этом направлении результаты: в 1996 г. уровень инфляции составил уже 13,8%, а в 1997 г. он снизилась до 7,3% (причем первоначально предполагалось, что этот уровень будет выше — 10-12%). Достижения в области борьбы с инфляцией в Грузии на фоне других республик бывшего СССР выглядят весьма впечатляюще. Ключевую роль в антиинфляционной политике и курсе правительства на нормализацию экономического положения сыграли стабилизация валютного курса и резкое ограничение эмиссионного финансирования бюджетного дефицита за счет прямого кредитования правительства центральным банком.

Наряду с успехами в проведении ценовой стабилизации в эти годы в стране регистрировались высокие темпы роста реального валового внутреннего продукта (ВВП): уже в 1995 г. его прирост составил 4,7%, в 1996 г. — 8,7%, а в 1997 г. — 11%. Ожидаемый рост реального ВВП в 1998 г., по расчетам Минфина РГ, должен составить примерно 7%. Вместе с тем, оценивая эти высокие показатели, нельзя забывать, что они исчисляются от крайне низкой базы. Тем не менее, в 1996 г. и особенно в 1997 г. происходящие в стране сдвиги стали более очевидными: начало активнее восстанавливаться разрушенное в годы военного конфликта производство и появляться новое, началось оживление в сельском хозяйстве, на транспорте, в промышленности, связи. С 1995 г. активно развивается внешняя торговля, что выражается в повышении объема товарооборота. Так, товарооборот в 1997 г. возрос по сравнению с 1996 г. почти на 40% и составил около 1,2 млрд. лари. Однако, несмотря на то, что по показателем динамики роста Грузия идет впереди других стран, осуществляющих процесс системной трансформации, по уровню производства ВВП на душу населения она сильно отстает не только от стран Центральной и Восточной Европы, но и от бывших республик СССР.

Жесткая монетарно-финансовая и бюджетная политика, а также оперативно принятое бюджетное законодательство позволили стране в довольно короткие сроки сформировать достаточно прозрачный бюджет, существенно сократить бюджетные расходы и начать многотрудную и требующую длительного времени работу по увеличению доходных поступлений.

Масштаб проведенной за прошедшие три-четыре года работы и высокая динамика процессов по упорядочению государственных финансов становятся понятными, если учесть состояние этой сферы к началу проведения последовательных системных изменений. Драматические внутренние конфликты и вооруженные столкновения привели к резкому ослаблению государства, к потере контроля центральных органов над всей территорией страны и почти полной утрате управляемости процессами в бюджетно-налоговой сфере; были фактически утрачены возможности для контроля над государственными предприятиями и их финансами. Драматизм ситуации состоял в том, что в этот период в результате резкого падения производства и затухания деловой активности произошло резкое снижение объема ВВП (за период с 1990 по 1993 гг. его объем сократился более чем на 70%)¹. В результате произошло резкое сжатие уровня перераспределения ВВП через государственный бюджет, что характерно практически для всех стран бывшего СССР, переживающих процесс системной трансформации².

Однако страна не избежала вторичного фискального кризиса, свойственного в той или иной мере всем постсоциалистическим экономикам. При значительных успехах в снижении инфляции сохраняется довольно высокий, хотя и постепенно снижающийся, уровень бюджетного дефицита. По данным Минфина РГ, бюджетный дефицит сократился с 5,2% ВВП в 1996 г. до 3,6% в 1997 г., а в 1998 г. предполагается его сократить до 2,3% (см. приложение 1, табл. 1). Довольно высокий уровень бюджетного дефицита представляет собой потенциальную опасность, учитывая, что доля перераспределения ВВП через бюджет крайне низка и в процентном отношении доля государственных доходов в ВВП в настоящее время лишь в 3-4 раза выше объема бюджетного дефицита.

На начальном этапе системных изменений высокий бюджетный дефицит удавалось финансировать прежде всего за счет привлечения иностранной помощи и дешевых внешних кредитов международных финансовых организаций.

Ясно, однако, что широкомасштабные внешние и внутренние заимствования могут быть источником обеспечения макроэкономической стабильности лишь на короткий срок, поскольку нарастающий объем платежей по обслуживанию внешнего и внутреннего долга при крайне узком объеме бюджета делает страну чрезвычайно уязвимой для любых конъюнктурных колебаний внешнего рынка, которые легко могут привести к кризису ликвидности и в конечном итоге — к утрате достижений первого этапа макроэкономической стабилизации.

Необходимо подчеркнуть, что удержать уровень бюджетного дефицита в рамках приведенных выше показателей при обеспечении финансирования хотя бы в минимальных объемах важнейших народнохозяйственных нужд стало возможным только

¹ В результате в 1993 г. доходы бюджета (без иностранной помощи) снизились до 2,3% ВВП, (главным образом за счет снижения налоговых поступлений — с 22,1% ВВП в 1990 г. до 2% ВВП в 1993 г.), тогда как расходы составили почти 36% ВВП. Подробнее о состоянии финансово-бюджетной системы в этот период см.: Синицина И., *Фискальная политика и организация сферы государственных финансов Грузии*, «Исследования и анализ», № 110, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997.

² См. Домбровский М., *Фискальные проблемы в период трансформации*, «Исследования и анализ», № 122, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1998.

благодаря грантам ЕС, направлявшимся непосредственно на реализацию специальных программ в области здравоохранения и образования, а также на некоторые инвестиционные нужды. В этом смысле наметившееся уже в 1997 г. сокращение масштабов прямой иностранной помощи чревато нарастанием бюджетных проблем в связи с необходимостью изыскания внутренних источников финансирования этих потребностей и погашения возникших бюджетных задолженностей; прямым следствием этого может стать увеличение несбалансированности государственных финансов.

Основным условием закрепления успехов и продолжения антиинфляционного курса макроэкономической политики, а также обеспечения условий для высоких, стабильных темпов экономического роста в перспективе является, таким образом, эффективное решение проблемы бюджетной (фискальной) сбалансированности. А для этого необходимо постепенное создание условий для роста бюджетных доходов и на этой основе — рационализации структуры расходов и обеспечения выполнения государством в полном объеме своих исключительных функций.

2. Общая характеристика изменений государственных финансов в 1996-1998 гг.

За несколько предыдущих лет в системе государственных финансов страны произошли разительные перемены, которые прежде всего были связаны с принципиальным изменением соотношений доходной и расходной частей бюджета, а также с изменениями их внутренней структуры и с радикальным сокращением бюджетного дефицита.

Фискальный дефицит (без грантов) составлял в 1994 г. примерно пятую часть ВВП; однако в ходе укрепления системы государственных финансов удалось уже в 1995 г., несмотря на сокращение объемов иностранной помощи, сократить дефицит (примерно до 7% ВВП) прежде всего за счет резкого сокращения объемов бюджетных дотаций, а также некоторого увеличения бюджетных доходов путем повышения собираемости налогов. Поскольку в 1996 г. столь же резкое сокращение расходной части было невозможно, основной упор был сделан на рационализацию налоговой политики и увеличение на этой основе налоговых поступлений. Эти меры дали свои результаты в виде увеличения объемов доходной части бюджета (в табл. 1 приведены основные показатели динамики роста доходной и расходной частей государственного бюджета в %, в долях доходов и расходов, в % к ВВП).

Последующие годы характеризовались закреплением достигнутых макросдвигов в структуре бюджетных агрегатов, происходящих в ходе широкомасштабных реформ как доходной, так и расходной частей бюджета. Эти процессы нашли отражение в постепенном увеличении перераспределительной роли бюджета, а сохранение жесткого курса на сдерживание роста бюджетных расходов позволило достичь определенных успехов в сокращении объема бюджетного дефицита. В результате удалось в значи-

тельной мере сбалансировать сокращающийся приток иностранной помощи для целей бюджетного финансирования: доля грантов (безвозмездной помощи) в консолидированных расходах бюджета сокращалась с 15,3% в 1995 г. до 9,3% в 1996 г., 3,5% в 1997 г. и до 2,1% по плану на 1998 г.³ Прогноз на 1999 г. предусматривает дальнейшее сокращение доли грантов в расходах консолидированного бюджета до 0,2%. Соответственно, сокращается их доля и в доходной части бюджета: с 25,5% в 1995 г. до 4,6% в 1997 г. (план на 1998 г. — 2,4%) (см. приложение 1, табл. 1).

Соответственно, возрастала роль внутреннего финансирования дефицита, за счет кредитов Национального банка Грузии (НБГ), — с 1,4% ВВП в 1994 г. до примерно 3,6% ВВП в 1996 г. (в последующие годы их доля начала снижаться — до 2,3% ВВП в 1997 г., а по плану на 1998 г. они должны сократиться примерно до 1% ВВП); одновременно растет роль внешних заимствований, прежде всего займов у Всемирного банка (см. приложение 1, табл. 2).

Одновременно происходила работа по законодательному оформлению бюджетного регулирования. Основа новых бюджетных отношений была заложена законом от 1996 г. о бюджетных правах, закрепившим сложившуюся автономию административно-территориального деления страны, предоставив местным бюджетам полную независимость и закрепив за центральным бюджетом лишь объем и структуру трансфертов этим бюджетам. Существенно, что в законе были в основных чертах определены источники формирования доходов каждого из бюджетных уровней. Закон также ввел в состав государственного бюджета специальные внебюджетные фонды, определив их как бюджетные структуры, имеющие собственные источники доходов.

В результате в структуре расходной части бюджета произошло резкое сокращение доли субсидий и трансфертов, главным образом за счет прекращения дотаций государственным предприятиям и прямых субсидий регионам. В консолидированном бюджете относительно возросла доля заработной платы и собственных расходов местных органов власти, хотя их доля в ВВП менялась незначительно.

Наряду с упорядочением бюджетных прав происходила и нормализации бюджетного процесса: работа по разработке бюджетов очередных лет в Министерстве финансов постепенно входила в нормальное русло, и уже бюджет 1997 г. был предложен на рассмотрение парламента в установленные законом сроки и принят к реализации до начала бюджетного года. Создано и начало работать Государственное казначейство.

Поскольку в ближайшие годы роль иностранной безвозмездной помощи как дополнительного источника бюджетных доходов будет постепенно сокращаться, и произойдет относительное ограничение дешевых источников внешнего финансирования бюджетного дефицита, реально увеличится нагрузка на другие, прежде всего внутренние, источники покрытия бюджетного дефицита. Сокращение возможностей дешевого

³ Поскольку гранты (иностранная безвозмездная помощь) непосредственно на финансирование дефицита не направляются, а распределяются по расходным статьям бюджета на реализацию специальных программ, например, на инвестиционные нужды в медицине, то их использование в расходной части бюджета можно отследить только по экономической классификации в категории «субсидии и текущие трансферты».

внешнего финансирования ярко проявилось уже в 1997 г., а события 1998 г. лишь закрепили эту тенденцию. С другой стороны, низкий (и крайне медленно растущий) уровень монетизации сильно ограничивает возможности эмиссионного финансирования бюджетного дефицита, а использование неэмиссионных источников финансирования дефицита (продажа казначейских векселей и облигаций) пока находится в стадии становления. Поэтому процесс балансирования бюджета должен осуществляться исключительно путем повышения государственных доходов по мере оживления хозяйственной активности экономических субъектов, а на основе роста доходов должна быть обеспечена рационализация структуры государственных расходов, а также созданы условия для их постепенного роста.

Реальные государственные расходы в этом случае должны увеличиваться пропорционально темпам роста реального ВВП. Это позволит постепенно компенсировать сокращение иностранной безвозмездной помощи и дешевых иностранных кредитов и обеспечит поддержание бюджетного дефицита на приемлемом (неопасном) для страны уровне. Одновременно следует активизировать развитие неинфляционных механизмов внутренних и внешних заимствований для покрытия бюджетного дефицита, с тем, чтобы резко сократить или даже полностью отказаться от эмиссионного финансирования бюджетного дефицита.

Ниже мы попытаемся охарактеризовать основные проблемы, возникающие в связи с поддержанием финансовой стабильности в реальной ежедневной экономической практике Грузии.

2.1. Проблемы формирования доходной части бюджета

Доля бюджетных доходов в ВВП, как показывают данные приложения 1, в Грузии невелика, и ее увеличение происходит относительно медленно. Естественные границы этого роста определяются относительно низким уровнем экономического развития, структурными факторами (высокой долей сельского хозяйства, торговли, услуг и мелкого производства в экономике страны) и необходимостью стимулирования высоких темпов экономического роста, которые могли бы пострадать при высоком уровне налогообложения.

Основными проблемами планирования доходных поступлений и в конечном счете причинами невыполнения плановых показателей по доходам бюджета уже на протяжении ряда лет являются факторы недополучения налоговых назначений. В их числе:

– исходно завышенный уровень инфляции, закладываемый в прогнозные показатели роста налоговых поступлений и сдвиги в структуре цен. Уменьшение налоговых поступлений, обусловленное снижением инфляции, характерно для всех видов налогов, формирующихся из добавленной стоимости (налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, налоги с населения);

– изменения в структуре добавленной стоимости (сокращение доли прибыли из-за снижения рентабельности реального сектора, т.е. повышения амортизации и повышения оплаты труда), что снижает объем поступлений по налогу с прибыли;

– слабый учет налогооблагаемой базы и низкие темпы легализации хозяйственной деятельности. Сохранение высокой доли незарегистрированной хозяйственной деятельности остается основным фактором невыполнения планов по сбору налогов. При этом даже резкое снижение роли бартерных отношений между хозяйственными субъектами, распространенных в начале 90-х гг., существенно не увеличило налоговые поступления;

– широкое распространение налоговых исключений и льгот;

– недостаточная эффективность работы налоговых служб, их низкая техническая оснащенность, а зачастую и случаи коррумпированности чиновников налогового аппарата;

– изменение «правил игры» в течение года в форме изменения порядка налогообложения отдельных товаров (сигарет, импортного топлива и др.) с целью более активной мобилизации поступлений, во многом дезорганизирующее работу служб, ответственных за сбор налогов;

– высокая задолженность по налоговым платежам, стимулируемая слабыми санкциями за просроченные платежи.

2.1.1. Налоговые поступления

Несмотря на то, что план по налоговым поступлениям из года в год не выполняется, объем невыполнения плановых показателей становится с течением времени все меньше, хотя по ряду налогов и достигает значительных величин (см. приложение 1, табл. 4). Доля совокупных налоговых поступлений в ВВП продолжает оставаться низкой (в 1997 г. — 7,5% ВВП), хотя с течением времени и несколько возрастает. Тем не менее, темпы роста налоговых поступлений уже в течение ряда последних лет превышают темпы роста ВВП, что позволяет говорить о том, что в этой сфере наметились устойчивые положительные тенденции.

Одним из важнейших факторов стало упорядочение налоговой системы, закрепленное в принятых в 1997 г. Налоговом и Таможенном кодексах, создавших единую основу налогового законодательства страны и во многом упростивших и унифицировавших налоговую систему. Фактически в эти годы была создана новая налоговая администрация, ориентированная на работу в новых условиях, предпринимаются меры по отлаживанию ее работы, повышению ее эффективности. В частности, осваиваются новые методики оценки налоговой базы и исчисления налогов, методики проведения аудита в хозяйственных организациях, повышается квалификация персонала, проводится компьютеризация региональных налоговых инспекций. Большая работа проводится по выявлению источников расширения налоговой базы и, в частности, по регистрации новых налогоплательщиков.

Динамика налоговых поступлений в целом и по отдельным видам налогов в государственном бюджете представлена в таблицах 1 и 4 (приложение 1). Как видно из приведенных данных, для налоговых поступлений характерна не только высокая динамика, но и существенное увеличение доли косвенного налогообложения, наметившееся

за последние три года. Улучшились показатели собираемости налогов, что обусловило и рост доли налоговых поступлений в ВВП.

Динамично растут поступления от налогообложения продукции, поступающей по импорту и собираемых Государственной таможенной службой (ГТС). Собираемость налога на добавленную стоимость (НДС) на импортную продукцию в 1997 г. возросла по сравнению с предыдущим годом в 3,7 раза, а таможенных пошлин — в 2,1 раза; дальнейший их рост планируется и на 1998 г. (см. табл. 4). Одной из причин этого стало улучшение работы таможенной администрации, позволившее за короткое время легализовать часть нелегального импорта. Кроме этих мер, росту поступлений способствовали также изменения в таможенном законодательстве, существенно упростившие номенклатуру налогов и упорядочившие структуру отдельных изъятий.

Тем не менее, в новых Налоговом и Таможенном Кодексах сохранены значительные объемы льготного налогообложения (по отдельным видам налогов и субъектов хозяйствования), что уже в течение 1997 г., например, заставляло дважды пересматривать отдельные положения кодекса и, очевидно, потребует таких пересмотров в перспективе.

Проблемы выполнения плана поступлений по налогам из года в год воспроизводятся, а решение возникающих в связи с этим проблем формирования доходной части бюджета осуществляется обычно путем мелких шагов и отдельных мероприятий, нацеленных на изыскание дополнительных поступлений и связанных главным образом с постепенной отменой действующих налоговых льгот и освобождений, в основном рекомендованных миссиями Международного валютного фонда (МВФ). Так было в 1997 г., эта же схема поведения характерна и для 1998 г. Так, для обеспечения роста налоговых поступлений в 1998 г. предполагается следующее⁴.

1. Введение, начиная с июля 1998 г., принудительного налога на мелкое предпринимательство в виде ежемесячных фиксированных сборов с каждой точки; предполагается собирать ежемесячно примерно 1,5 млн. лари (или 9 млн. лари за период с июля по декабрь). Этот налог призван заменить для данных субъектов все остальные виды налогообложения и будет зачисляться в подоходный налог.

2. Повышение со второго полугодия акциза на бензин с 15% до 60%. Предполагается ежемесячно получать за счет этой меры 2,5 млн. лари (или за второе полугодие — 15 млн. лари). Эти поступления в 1998 г. предполагается поровну распределять между Дорожным фондом и бюджетом, хотя Минфин РГ скептически относится к этой идее и, очевидно, будет в перспективе стремиться зачислять эту сумму непосредственно в бюджет. Попутно следствием этого повышения станет увеличение НДС на торговлю бензином.

3. Предполагается упорядочить налогообложение импорта сигарет и торговли ими: — вводится терминальная плата на сигареты (т.е. при пересечении границы на них вносится полный объем налога, а в случае транзита он возвращается);

⁴ Изложенные ниже дополнительные меры были согласованы миссией МВФ с правительством Грузии в конце февраля 1998 г. и легли в основу ряда постановлений правительства и указов президента, ориентированных на мобилизацию бюджетных доходов.

– предполагается отказаться от фиксированных платежей при импорте сигарет и ввести акцизные марки;

– для улучшения контроля и обеспечения собираемости налогов разрабатываются новые правила торговли табачными изделиями, требующие обязательного лицензирования фирм, реализующих сигареты;

– все мероприятия, ориентированные на повышение налогообложения сигарет, должны увеличить бюджетные поступления за счет этого источника на 17 млн. лари (в дополнение к 30 млн. лари, уже заложенным в бюджет).

4. Введение, начиная со второго полугодия, особого вида налогов на алкогольные напитки (отечественного производства и импортные). Предполагается изымать фиксированные платежи с 1 литра напитка определенного качества и крепости. Эта мера позволит во втором полугодии дополнительно получить 2 млн. лари.

5. Предполагается с середины года существенно повысить земельный налог, за счет чего во второй половине года получить 6 млн. лари дополнительных поступлений. Однако пока парламент отказывается принимать это повышение.

6. Предполагается принять закон о минимальной заработной плате, что должно увеличить объем совокупных платежей в социальные фонды.

7. Предполагается изменить порядок изъятия налога на загрязнение окружающей среды в части, касающейся реализации бензина и дизельного топлива (вместо изъятия по месту реализации от объема реализации его будут изымать от объема импорта).

Кроме того, рекомендовано перечислить в бюджет прибыль НБГ в размере 14 млн. лари (в дополнение к уже заложенным 7 млн. лари). Для стимулирования поступлений в бюджет предполагается отменить запрет на экспорт металлолома и разрешить его одновременно с введением временного налога на экспорт; отменить запрет на вывоз дров.

Предполагается также пока сохранить высокую долю налогообложения фонда заработной платы (на формирование внебюджетных социальных фондов), которая в значительной мере обременительна для многих хозяйственных субъектов и нередко заставляет их различными путями обходить действующее законодательство и занижать объем фонда заработной платы.

Ниже подробнее рассмотрены отдельные факторы, обуславливающие недополучение налоговых поступлений.

2.1.2. Задолженность по налогам и платежам

Проблема задолженности по налоговым платежам остается в 1998 г., как и в предыдущие годы, довольно острой. Несмотря на попытки решить эту проблему в 1997 г. с помощью мер специальной финансовой программы президента⁵, объем задолженности по платежам в 1997 г. снизился только на 3%, и остается (включая сумму штрафов) на уровне примерно 20% всех налоговых поступлений в 1997 г. (см. приложение 3, табл. 15).

⁵ Подробнее о специальной финансовой программе президента см. Синицина И., *Фискальная политика и организация сферы государственных финансов Грузии*.

Хотя практика списания задолженности законодательно была запрещена еще в начале 90-х гг., она от случая к случаю применялась, и в последний раз масштабное списание долгов практиковалось по указу президента на 1 января 1996 г., что имело серьезные последствия для сбора налогов в 1996 и 1997 гг., так как предприятия ожидали, что списание повторится. Поэтому к несомненным достижениям 1997 г. следует отнести прекращение практики списания и кардинальной реструктуризации задолженности.

Данные таблиц, приведенных в приложении 3, показывают, что на 1 января 1998 г. более половины общей суммы задолженности по налогам (включая штрафные начисления) составляет задолженность длительностью более 9 месяцев (53,3%), а остальная задолженность концентрируется в основном в пределах неплатежей до 1 месяца (30,1%). Характерно также, что сумма штрафных санкций на налоговые задолженности в пределах до 1 месяца составляла 37,9% от суммы основной задолженности по налоговым платежам, а по задолженности свыше 9 месяцев суммы начисленных штрафных санкций составляли примерно половину невыплаченной основной суммы налогового долга.

В 1997 г. предпринимались попытки постепенно перейти к активным мерам по предотвращению формирования длительной (более чем 9-месячной) просроченной задолженности по налоговым платежам, хотя, конечно, ясно, что этот процесс будет достаточно продолжительным и болезненным. Дело в том, что механизм принудительного изъятия налогов в Грузии пока не отработан. Единственно, что могут сделать налоговые органы, это наложить арест на расчетный счет предприятия и подать в суд с целью признания предприятия банкротом (см. Налоговый кодекс, ст. 245). Это довольно длительная процедура и применять ее на практике сложно. Тем не менее, она применяется все чаще: на 1 января 1998 г. из 526 предприятий, имевших задолженность свыше 9 месяцев, 120 были подвергнуты судебной процедуре. Однако в применении этого инструмента существуют определенные трудности, так как задолженность по налогам не обязательно означает состояние банкротства хозяйственного субъекта, а поскольку у налоговых органов нет права на проверку и арест других счетов предприятия без решения суда, то возможности для принудительного изъятия налогов на практике очень невелики.

Закон об аресте имущества предприятий пока лишь рассматривается парламентом республики (хотя в Минфине ожидают, что он будет принят в ближайшее время); в массовых масштабах применять эту практику сложно и такие прецеденты пока немногочисленны. Подобные процедуры применяются лишь к относительно устойчивым предприятиям, допустившим просроченные задолженности. Так, по состоянию на май 1998 г. наложен арест на имущество и дела переданы в суд в случае 160 предприятий, а начата процедура банкротства — на 265 предприятиях. Совокупный объем задолженности этих предприятий — 20 млн. лари, что составляет лишь около 15% общей суммы задолженности на май 1998 г.⁶ Применение такой практики имеет свою положительную сторону: по мере расширения масштабов принудительного изъятия налоговой задолженности (более чем 9-месячной) предприятия-должники все чаще перестают ожидать

⁶ Данные Департамента по налоговой и таможенной политике Минфина РГ.

ставшую уже привычной по практике предыдущих лет реструктуризацию задолженности и стремятся погасить свои долги государству.

Для того, чтобы не блокировать развитие предприятий, которые имеют просроченную налоговую задолженность, но финансово-экономическое состояние которых позволяет в перспективе ее погасить, подготовлен закон о реструктуризации налоговой задолженности. По этому закону льготный период для выплаты просроченной задолженности составляет 1,5 года, в течение которых предприятие будет иметь возможность проводить мероприятия по оздоровлению своего финансово-экономического положения и создать тем самым условия для погашения долгов государству. Однако в законе четко не определено, какие предприятия подлежат процедуре реструктуризации и каким критериям они должны соответствовать. Этот вопрос должна будет решать в индивидуальном порядке комиссия на уровне Минфина. Фактически речь, таким образом, идет о выборочной реструктуризации, критерии же выбора предприятий и масштаб предполагаемой акции пока неясны.

Хотя в 1997 г. и наметилось некоторое улучшение ситуации в сфере налоговой задолженности, начало 1998 г. показало, что недоимки по налогам в течение I квартала росли пропорционально росту налоговых поступлений, хотя в конце квартала и удалось достичь некоторого улучшения в сфере задолженности по налоговым платежам. По данным на 1 апреля 1998 г. сумму основной краткосрочной задолженности (до 1 месяца), включая штрафные санкции, удалось снизить примерно на 37%; при этом долгосрочная задолженность (свыше 9 месяцев) также несколько снизилась, хотя и не столь значительно — на 18,3%. Тем не менее, ситуация в этой сфере выглядит крайне нестабильно. Если за весь первый квартал 1998 г. общий объем налоговой задолженности возрос на 14,6%, то только за апрель этого года совокупная налоговая задолженность (включая санкции) возросла на 13,4%. Для сравнения, на 1 января 1998 г. совокупная задолженность по налогам, включая штрафные санкции, составляла 103 млн. лари, а на 1 мая 1998 г. она составила уже 133,8 млн. лари, то есть возросла почти на 30%.

Таким образом, крайне проблематичной выглядит установка выйти к концу 1998 г. на норматив налоговой задолженности в размере 10% от объема налоговых поступлений. Характерно, что этот показатель планировался еще на 1997 г.

Среди факторов сохранения высокого уровня налоговой задолженности следует выделить прежде всего низкие темпы структурных преобразований и приватизации производственной сферы и особенно промышленности, а также сохранение высокой доли крупных государственных предприятий в промышленности, сельском хозяйстве, в энергетике и на железнодорожном транспорте. Немаловажным, на наш взгляд, является и тот факт, что применяемый с 1997 г. режим санкций за несвоевременное внесение начисленных налогов является излишне мягким и на практике такие санкции даже ниже, чем процентные ставки по банковским кредитам, что создает для предприятий возможности скрытого кредитования через налоговые неплатежи.

К сожалению, имеющиеся статистические данные не позволяют дать точную характеристику зависимости накопления просроченной задолженности от структуры собственности и величины предприятия. Однако, по оценкам работников Государственной налоговой службы (ГНС) и Минфина, в настоящее время происходит концентрация не-

платежей и просроченной задолженности по налогам в относительно узкой сфере неприватизированных средних и крупных предприятий, на которые, по разным оценкам, приходится до 60-70% всего объема задолженности, и именно здесь концентрируется долгосрочная задолженность (более 9 месяцев). А поскольку объемы задолженности (включая штрафные начисления) только тех крупных налогоплательщиков, которые состоят на учете в Инспекции крупных налогоплательщиков, составляли на 1 мая 1998 г. почти 30% совокупного объема задолженности по налоговым платежам, то активизация структурных преобразований и приватизация крупных государственных предприятий позволит уже в ближайшем будущем решить проблему устойчиво высокой задолженности по налоговым платежам в стране и выйти на рекомендованный МВФ 10%-ный уровень задолженности от объема налоговых поступлений.

Примерно треть объема задолженности приходится на промышленность, доля которой в производстве ВВП сократилась с 14% в 1996 г. до 10,2% в 1997 г. и на которую приходится 18% всех налоговых платежей в бюджет. Характерно, что из-за низкой хозяйственной активности в этой группе неплательщиков особенно велика задолженность по внесению налогов на имущество, связанного с крупными основными фондами предприятий. В числе других отраслей, где накапливается большая задолженность по налогам, — энергетика и железнодорожный транспорт, с которыми в основном связаны задолженности по НДС (на 1 мая 1998 г. — 44,5% от общей суммы задолженности, включая штрафные санкции). Сохранение высокой доли задолженности по НДС свидетельствует, в частности, и о сохранении неустойчивого финансово-экономического положения большинства предприятий, выражающегося в росте просроченной задолженности, а также в нарастании взаимной задолженности предприятий. Характерная ситуация сложилась в энергетике: в течение всех последних лет имело место нарастание неплатежей населения и хозяйственных организаций за электроэнергию, что проявилось в накоплении значительных объемов задолженности по налоговым платежам отрасли и в настоящее время дезорганизует нормальное функционирование энергетического комплекса страны⁷.

Очень низок уровень мобилизации налога на прибыль (в 1997 г. — 56,1% плана), что связано с трудностями, которые переживают промышленные предприятия. Хотя объем промышленного производства в 1997 г. увеличился на 8% и в действующих ценах составил 800 млн. лари, по сравнению с 1997 г. в некоторых районах промышленное производство сократилось. В конце 1997 г. не работала треть промышленных предприятий, в том числе 20% от этого числа не работало с начала года. Трудное положение работающих предприятий связано, в частности, со сложностями реализации готовой продукции, что способствует росту запасов на складах, объем которых на конец 1997 г. составил 110 млн. лари.

В сельском хозяйстве задолженность по внесению налогов также высока, хотя доля его в ВВП также сокращается. Неплатежи здесь концентрируются преимущественно в

⁷ Тем не менее постоянные массовые бессистемные отключения потребителей, ставшие своеобразной формой балансирования финансово-экономического положения в отрасли, по видимому, не дают ожидаемого эффекта.

бывших крупных коллективных хозяйствах и связаны не только с задолженностью по основным налогам на хозяйственную деятельность, но и с внесением налога на землю.

Ситуация со сбором налогов, пополняющих местные бюджеты, выглядит несколько более оптимистично. Это связано, по-видимому, с тем, что эти налоги в основном взимаются не с крупных предприятий, а с местной хозяйственной деятельности и физических лиц, и поэтому их сбор на местах зависит только от активности налоговых органов, деятельность которых поддерживают местные власти, кровно заинтересованные в формировании бездефицитных бюджетов.

Таким образом, проблема повышения дисциплины налоговых платежей как источника повышения бюджетных доходов в обозримом будущем останется открытой: существующие «мягкие» налоговые санкции, по существу обеспечивающие квазибюджетное кредитование предприятий за счет поддержания задолженности по бюджетным платежам, а также намечающийся сдвиг в сторону возобновления практики реструктуризации задолженности крупных должников вряд ли будут стимулировать своевременное и полное внесение налогов. С другой стороны, в 1997-1998 гг. наметились и позитивные сдвиги в плане законодательного оформления и применения жестких мер по инициированию процедуры банкротств и описанию активов злостных неплательщиков, и в случае их решительного применения возможны в этой области можно ожидать заметного улучшения.

2.1.3. Планирование роста налоговой базы

Важной проблемой бюджетных поступлений является правильный учет и планирование роста налоговой базы и прежде всего реалистические установки по легализации теневого сектора при планировании доходов бюджета. Невыполнение запланированных объемов по сбору налогов стало уже хроническим. Конечно, это связано с постоянно применяемой при планировании бюджетных доходов практикой завышения показателей инфляции, которая как в 1996, так и в 1997 г. была ниже запланированной, что сократило объемы сборов налогов, зависящих от темпов роста уровня цен (налог на прибыль, НДС, акцизы и др.) и, соответственно, уровень исполнения плановых поступлений. Так, в 1997 г., по расчетам Минфина, недополучение бюджетных доходов из-за более низкой, чем планировалось, инфляции составило примерно 20 млн. лари (бюджет 1997 г. составлялся под 10-12% инфляцию, тогда как ее реальный уровень составил 7%)⁸. По-видимому это же произойдет и в 1998 г., так как бюджет составлялся под инфляцию 8-9%, а в 1 квартале она составила лишь 1,4%.

По бюджетному плану доходная часть государственного бюджета должна в 1998 г. возрасти до 10-11% ВВП (в 1997 г. она составляла около 9% ВВП), а по доходам консолидированного бюджета — до 13-14% ВВП (в 1997 г. — 11%). Разработчики бюджета исходили из того, что номинальный объем ВВП возрастет почти на 16% (см. таблицы 1 и 4 в приложении 1). Это позволяет предположить, что хотя бюджет 1998 г., как и бюджет 1997 г., характеризуется умеренной динамикой роста доходов (в 1997/1996 — 126,2%, а 1998/1997 — 127-128%) по сравнению, например, с бюджетом 1996 г.

⁸ Из интервью с В. Гиголашвили, первым заместителем министра финансов РГ.

(220,8%), выйти на расчетный объем бюджетных показателей в 1998 г. вряд ли удастся.

Недополучение налоговых поступлений частично связано и с невыходом на запланированный уровень налоговой базы, то есть с невыполнением планов по регистрации новых налогоплательщиков или невозможностью учета реальных масштабов их деятельности. Так, несмотря на то, что в 1997 г. органами ГНС было выявлено 14,6 тыс. незарегистрированных налогоплательщиков, запланированные под эти мероприятия налоговые поступления не были выполнены (примерно на 10 млн. лари). По данным налоговых органов, только вскрытие утаиваемых и полутеневых доходов, а также незарегистрированного производства дали дополнительные поступления в размере 27,2 млн. лари. Характерно, что осуществление выборочных проверок производителей показывает, что примерно 90% производителей в той или иной мере нарушает налоговое законодательство. Особенно многочисленны нарушения в сфере торговли и обслуживания населения, где существует большая раздробленность хозяйственной деятельности и сложно организовать нормальную отчетность и контролировать налогообложение.

2.1.4. Налоговые льготы и освобождения

Несмотря на многочисленные поправки и уточнения, вносимые в принятый лишь год назад Налоговый кодекс, пока трудно констатировать, что происходит радикальное освобождение налоговой системы от различного рода льгот. Более того, по ряду налогов они растут. Так, например, под давлением производителей зерна, ссылающихся на утрату конкурентоспособности грузинского зерна из-за высокого уровня налогообложения, рассматривается вопрос о снижении НДС на зерно и муку (с 20% до 7%). Парламент отклонил предложенный правительством закон об увеличении налога на землю. По оценкам Минфина РГ, недополучение бюджетных доходов за счет этой меры составит примерно 40 млн. лари.

Пока не удастся отменить налоговые исключения по НДС для сельскохозяйственной продукции, подлежащей промышленной переработке, что было рекомендовано МВФ еще в 1997 г.

Не завершено и решение вопроса об изъятии НДС с производителей сельскохозяйственной продукции, а действующее законодательное регулирование постоянно пересматривается. Так, в принятом лишь год назад Налоговом кодексе сельскохозяйственное производство было освобождено от НДС, а несколько месяцев позже, в конце 1997 г., в кодекс было введено изменение, в соответствии с которым из списка льгот по налогообложению исключены производители сельскохозяйственной продукции, имеющие участки площадью свыше 10 га. Предполагалось, что хозяйства меньшей площади будут освобождены от уплаты НДС, т.е. при принятии решения исходили из того, что они не могут быть товарными и не получают прибыли от своего производства.

Однако это положение по сути дела так и не успело вступить в действие, поскольку весной 1998 г. была достигнута договоренность с МВФ и принят закон, в соответствии с

которым меняется логика изъятия этого налога, и от льгот по НДС будут освобождены только хозяйства, имеющие доход в 20 тыс. лари и более. Эти нормативы предполагается ввести лишь с 1 апреля 1999 г., что скажется на результатах бюджетных поступлений только в 1999 г. На наш взгляд, эта мера является своеобразной льготой сельскохозяйственному производству, так как большинство хозяйств не достигает столь высокого уровня годового дохода, и, таким образом, фактически регулирование является льготным для большинства хозяйств, освобождая их от налогообложения. Тем не менее, с его введением обеспечивается налогообложение наиболее крепких товарных хозяйств, что должно дать прирост поступлений налогов.

Ситуация с поступлениями в основные внебюджетные фонды в целом складывалась благоприятно за исключением, пожалуй, ситуации с формированием доходов в Государственной компании медицинского страхования (см. табл. 10, приложение 1). Это связано как с низким сбором обязательных взносов с предприятий и организаций, осуществляемых в настоящее время ГНС, так и с недополучением иностранной помощи, под которую планировалась часть программ.

Итак, несмотря на очевидные успехи становления рыночной системы налогообложения в стране и повышение из года в год эффективности ее функционирования, перечисленные выше особенности текущей налоговой политики и особенно те ее составляющие, которые связаны с наличием налоговых льгот и исключений, с мягкостью санкций за невнесение налогов, во многом снижают возможности для наведения порядка в сфере налогообложения и замедляют процесс повышения налоговой дисциплины. Этому же способствует и нерешительность законодательной и исполнительной власти в применении инструментов банкротства и санации к предприятиям-должникам, частые изменения налогового законодательства, внесение поправок и изменений в действующие налоговый и таможенный кодексы, нередко под давлением определенных групп предпринимателей, что стимулирует нарушение законодательства и не способствует легализации хозяйственной деятельности. Все это становится объективным препятствием на пути роста налоговых доходов в бюджет.

В бюджетных доходах заметную роль начинают играть и **неналоговые источники и доходы от капитала**, среди которых следует отметить поступления от приватизации и доходы от госсобственности, поступления от прибыли НБГ, доходы по кредитам, предоставляемым государственными финансовыми организациями. Увеличение этих поступлений составило в 1997 г. 12,6%, причем план по этим доходам был перевыполнен на 27%. Рост доходов по статье «Капитальные доходы» был связан в 1997 г. со сдвигами в процессе приватизации госсобственности; методы приватизации стали более разнообразными, и по рекомендации МВФ был проведен т.н. «нулевой» аукцион⁹, на котором на продажу были выставлены 265 пакетов АО. В результате бюджет получил более 5,5 млн. лари. Иностранные инвесторы были активны в приобретении крупных объектов.

⁹ См. Джугели Е., Гварамадзе И., «Нулевые» аукционы: цели и анализ результатов, «Исследования и анализ», № 140, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1998.

Поступления в государственный бюджет за счет процентов от предоставляемых государственными финансовыми учреждениями кредитов хозяйственным субъектам, классифицируемые в госбюжете как «Доходы по кредитам», были невыполнены и составили лишь около 15% неналоговых доходов. Это связано с тем, что кредиты промышленностью используются неэффективно, и возвращение госкредитов составляет в среднем примерно 1/3, что существенно снижает доходы бюджета по этой статье. В 1996-1997 гг. среди хозяйственных субъектов размещались кредиты на строительство аэропорта (1 млн. лари), на закупки винограда (6 млн. лари), на приобретение зерна (1,5 млн. лари), на приватизацию госсобственности, кредиты Грузэнерго составили 361 млн. лари. Ситуация с выплатой кредитов в целом выглядит неблагоприятно. Так, из 13 млн. лари задолженности по займу на приватизацию 40% приходится на просроченную задолженность (штрафы), а в случае отдельных предприятий этот показатель еще выше. В 1997 г. от таких займов в бюджет вернулось лишь 4,3 млн. лари. В энергетике покрытие бюджетных займов за прошлые годы составило только 60 млн. лари. Особую группу составляют займы, на которые были привлечены иностранные кредиты (кредит турецкого «Эксимбанка»). В 1997 г. этот кредит был исчерпан и большинство организаций, использовавших этот кредит, выплатили 2,2 млн. долларов, в т.ч. в 1998 г. 1,3 тыс. лари, что составляет 5,3% от всего кредита, или 4,6% от задолженности по кредиту. Общая задолженность этих организаций составляет 48 млн. долларов.

Существенно пополняет госбюджет перечисление растущей прибыли НБГ, а также успешная мобилизация поступлений от спецсредств от бюджетных организаций, план по которым был перекрыт почти вдвое (см. приложение 1, табл. 4).

Как уже упоминалось, в 1997 г. ситуация с формированием доходной части бюджета была существенно осложнена резким снижением динамики поступлений по статье «Гранты и гуманитарная помощь». Поступления в государственный бюджет по этой статье по прогнозу должны были составить 62 млн. лари. Наибольшая доля грантов приходится на Европейский Союз, откуда в 1997 г. должно было поступить 47,2 млн. лари. Однако в связи с тем, что Грузия не выполнила некоторых условий, объем грантов ЕС к концу 1997 г. составил лишь 10,2 млн. лари (21,8% от плана). Объем помощи из других источников — 15,5 млн. лари, в т.ч. из США — поставки пшеницы (от ее реализации в бюджет поступило 7,1 млн. лари), а от грантов из Голландии — 5,3 млн. лари. По системе Министерства здравоохранения полученная гуманитарная помощь составила лишь 1,5 млн. лари, что существенно повлияло на финансирование важных программ в этой сфере, а также в образовании и в сельском хозяйстве. В целом гранты были получены в размере 39,3% от плана, а по центральному бюджету — 24,4 млн. лари. Потери от доходов по грантам составили 37,7 млн. лари. В начале 1998 г. ситуация с получением иностранной помощи еще более обострилась, причем на нее наложились обычное сезонное сокращение налоговых поступлений, что дополнительно обострило финансовую ситуацию в стране.

В целом, относительно невысокий рост поступлений от неналоговых источников обусловлен слабостью национального производства и узостью базы отечественного капитала, тормозящего процессы приватизации. Именно в преодолении этих узких мест и состоит активизация этого пока лишь потенциального источника роста бюджетных до-

ходов. Вряд ли следует рассчитывать на возобновление притока иностранной помощи для финансирования «узких мест» в процессе бюджетного регулирования. Эта помощь, по-видимому, будет ориентироваться на целевое использование при решении конкретных народнохозяйственных проблем, и то в значительно меньших масштабах. Неизбежное снижение доли (и абсолютных масштабов) этого источника доходов, видимо, следует в большей мере учитывать при планировании доходов бюджета в будущем, причем следует отдавать себе отчет в том, что по мере продвижения Грузии по пути создания основ рыночной экономики и включения ее в систему мирохозяйственных связей отношения с другими странами все в большей мере будут приобретать взаимовыгодный характер и строиться на возвратной основе.

2.2. Проблемы формирования расходной части бюджета

Политика расходов бюджета в 1997 г., как и в предыдущие годы, формировалась под жестким давлением ситуации с бюджетными доходами, причем, как и ранее, минимальные финансовые потребности государства приходилось корректировать в зависимости от ситуации с динамикой бюджетных поступлений. В силу этого резко обострилась проблема выбора приоритетов бюджетного финансирования. На практике политика финансирования государственных расходов определялась двумя факторами: во-первых, необходимостью поддержания отдельных видов приоритетных (защищенных)¹⁰ расходов социального характера на уровне не ниже предыдущего года; во-вторых, жесткими ограничениями уровня бюджетного дефицита и обеспечением выплаты процентов по обслуживанию внутренней и внешней задолженности. Эти обстоятельства предопределили и низкую, по сравнению с другими странами бывшего СССР, долю бюджетных расходов в ВВП (см. приложение 1, табл. 1).

Недополучение бюджетом планировавшихся доходов, обусловленное описанными в предыдущем разделе факторами, как и в предыдущие годы, заставило проводить через парламент по представлению Минфина текущие корректировки контрольных цифр бюджета как по доходной, так и по расходной его частям. Для более эффективного контроля за управлением расходами Минфин применял механизм текущей корректировки финансирования. В 1997 г. в незащищенных статьях бюджета сокращению подвергались расходы на капитальное строительство и другие материальные затраты при сохранении в основном части, идущей на оплату труда и другие выплаты населению. При сокращении расходной части использовался механизм ежемесячного контроля за состоянием бюджетных доходов. Статьи расходов финансировались исходя из введенных лимитов, формируемых на 10-12% ниже планового объема финансирования в данном месяце. При исполнении плана по доходам эти лимиты финансирования могли быть соответственно повышены. В целях экономии бюджетных средств для бюджетных организаций был введен порядок обязательной регистрации и получения разрешения на крупные заказы оборудования.

¹⁰ К числу защищенных статей относятся: заработная плата, дотации и трансферты, пенсии, расходы на питание для военного ведомства, проценты по обслуживанию внутренней и внешней задолженности, расходы на здравоохранение.

В 1998 г. предполагается использовать рекомендованный МВФ механизм, в соответствии с которым плановые расходы должны финансироваться пропорционально сокращению доходов в объеме 85% от запланированного уровня. Принципиальным изменением механизма секвестра расходов стало также законодательное закрепление за Министерством финансов права на проведение в течение года секвестра в размере 10% объема расходов (при превышении этой величины для секвестирования потребуются решение парламента).

Главными целями при реализации политики расходов в 1998 г. остается максимально возможное сокращение (и погашение) возникшей в 1997 г. задолженности по выплате заработной платы, а также других защищенных статей расходов. На практике почти 80% статей государственного бюджета подпадают под категорию «защищенных», тогда как на остальные — в основном это капитальные расходы, резервы и некоторые другие — приходится лишь 10-12% объема расходной части. Это означает, что резервы для сокращения расходной части чрезвычайно малы.

По структуре государственных расходов бюджет является достаточно экономным: невелики (и сокращаются) расходы на содержание госаппарата и государственных организаций, расходы на оборону¹¹, общественный порядок и безопасность, тогда как расходы на социальную защиту и социальное страхование, на финансирование реального сектора экономики, на необходимые мероприятия по обслуживанию хозяйственной деятельности возрастают. При рассмотрении подробной бюджетной классификации видно, что в основном под сокращение подпадают мероприятия, связанные с инвестиционной деятельностью. Именно по этим статьям в 1997 г. отмечалось наибольшее недофинансирование по сравнению со скорректированным планом. Значительны объемы недофинансирования по этим статьям и «защищенных статей» расходов, прежде всего социального характера. Из общих расходов госбюджета, включая чистое кредитование, по плану на 1998 г. на расходы, связанные с выплатой заработной платы (включая начисления на заработную плату), приходится около 30%, а на капитальные затраты — немногим более 7%.

Жесткая политика расходования бюджетных средств позволила в 1997 г. избежать формирования значимой задолженности бюджета по финансированию защищенных статей бюджета: 1997 г. был закрыт без задолженности по центральному бюджету и лишь с 27 млн. лари задолженности по государственному бюджету, в основном по отраслям социальной сферы. Так, задолженности по заработной плате в центральном бюджете практически не возникало. Тем не менее, проблема задолженности по выплате заработной платы уже в 1997 г. встала как острая политическая проблема, особенно в сфере народного образования и частично в здравоохранении. Подробнее источники ее возникновения рассмотрены ниже, а здесь лишь отметим, что эта задолженность связана с формированием местных бюджетов и не находится на балансе государственного бюджета. Задолженность по трансфертам регионам относительно невелика — 3-4

¹¹ Последнее наталкивается на активное противодействие со стороны грузинского парламента, считающего, что до тех пор, пока не решены проблемы территориальной целостности Грузии, такие меры являются преждевременными.

млн. лари (из общего объема в 15 млн.), в основном по статьям капитальных и расходов и расходов на транспорт; не в полной мере выполнены также трансферты по социальным программам.

Существенной задолженностью, сохраняющейся на балансе государственного бюджета, остаются невыполненные расходы по финансированию программ в области здравоохранения (по медицинскому фонду), по программам реформы образования, по трансфертам пенсионному фонду и по программам финансирования сельского хозяйства. Во всех этих случаях, как уже упоминалось, недофинансирование связано с сокращением иностранного финансирования, то есть недополучением грантов ЕС. По этим программам в экономической бюджетной классификации можно проследить и невыполнение планов по финансированию выплат заработной платы. Так, по программам реформы образования и по медицинским программам на 1997 г. было запланировано профинансировать 70 млн. лари, а реально было выделено около 40 млн. По указу президента эти суммы надлежит выплатить, но их не включили в дефицит бюджета 1997 г., а перенесли на текущее финансирование 1998 г.

Конечно, при крайнем дефиците средств и узости государственного бюджета трудно говорить о сколько-нибудь полном выполнении бюджетом функций удовлетворения общественных потребностей. А подстройка государственных расходов под финансовые ограничения при небольших объемах финансирования немедленно проявляется в резком снижении объема и уровня предоставляемых услуг, которые даже при плановом уровне финансирования воспринимаются обществом как совершенно недостаточные. Тем не менее, в 1997 г. удалось выйти на прогнозные ориентиры объемов финансирования социальной защиты и социального страхования (24,5% всех расходов бюджета), задолженность центрального бюджета перед которыми невелика. Однако острые проблемы возникли в связи с финансированием образования и здравоохранения, расходы на которые в совокупности составляют лишь немногим более 9% расходов государственного бюджета, при ориентире совокупных расходов на эти сферы на уровне 18%. Однако при рассмотрении доли образования и здравоохранения в совокупных расходах надо обязательно учитывать и расходы местных бюджетов, так как до 50% их расходов идет на образование и значительная (хотя и совершенно недостаточная) часть — на здравоохранение (подробнее см. главу 3).

Учитывая крайне низкую степень свободы маневра в распределении бюджетных средств, прежде всего связанную с крайним дефицитом финансовых резервов, за счет которых можно было бы «расширять» возникающие «узкие места», в ближайшей перспективе трудно ожидать увеличения масштабов удовлетворения общественных потребностей за счет государственных средств. В этой ситуации любой сбой в налоговых поступлениях, например, вследствие пересмотра политики макроэкономической стабилизации, может привести к потере управляемости процесса расходования бюджетных средств и к усилению влияния групп лоббирования в ущерб удовлетворению неотложных общественных нужд, что может разрушить и без того хрупкое общественно-политическое равновесие в стране. Вместе с тем, постепенное увеличение доли бюджетных доходов и расходов в ВВП, улучшающиеся год от года показатели получения бюджетных доходов, совершенствование процесса бюджетного планирования позво-

ляют говорить о хороших перспективах нормализации бюджетного процесса в целом и о создании условий для выполнения бюджетом присущих ему функций.

Пожалуй, наиболее узким местом формирования бюджетных расходов является блок расходов, так или иначе связанных с удовлетворением социальных потребностей населения, то есть расходов, обеспечивающих социальную защиту населения, поддержание функционирования системы социального страхования и создание условий для перевода ее на рыночные основы; расходов, обеспечивающих минимальный уровень медицинского обслуживания населения и доступность образования. Ниже мы попытаемся кратко осветить проблемы, возникающие в связи с этим блоком государственных расходов.

2.2.1. Социальная политика и социальные расходы

Грузии удалось избежать ловушки вторичного фискального кризиса, связанной с экспансией социальных расходов государства, в которую попало большинство постсоциалистических стран. Расходы социального характера не составляют подавляющей части государственного бюджета, как это происходит в большинстве постсоциалистических стран, и доля их в расходах государственного бюджета относительно невелика, как невелика и их доля в ВВП: в 1997 г. расходы на социальное обеспечение и страхование составили соответственно 24,5% расходов госбюджета и около 3% ВВП; расходы на сферу медицинского обслуживания — 3,3% и 0,4% ВВП; расходы на сферу образования и воспитания — 6% и 0,7% ВВП. Это произошло в связи со стремительным сжатием бюджета на рубеже, предшествовавшем началу рыночных преобразований, и в самом их начале, что предопределило чрезвычайно резкое сокращение расходов на эти нужды и, в результате, их ориентированность на удовлетворение лишь самых минимальных нужд на рубеже начала системной трансформации — в 1994-1995 гг.

Столь резкий поворот от социалистической системы социального обеспечения к практически полному отказу государства от выполнения социальных функций (хотя формально основные из них были сохранены, урезано было лишь финансовое наполнение их реализации) стал возможным вследствие особенностей периода, предшествовавшего началу системных преобразований в Грузии, связанного с вооруженным общественным конфликтом и фактически гражданской войной, разрушившими прежние государственные структуры и государственные гарантии. В результате успокоение социально-политической обстановки и прекращение военных конфликтов было воспринято обществом как благо само по себе, а к новому, только формирующемуся государству в полном объеме не могли быть предъявлены требования сохранения «социальных завоеваний» предшествующего периода.

В результате в настоящее время государственный бюджет максимально очищен от расходов на социальное обеспечение и социальное обслуживание: расходы на начальное и среднее образование, как и на местные социальные нужды, в основном возложены на местные бюджеты. Расходы на медицинское обслуживание и образование поделены между центральным бюджетом и местными бюджетами, но на душу населения приходятся крайне мизерные суммы, что фактически приводит к упадку этих сфер, хо-

тя объем выделяемых на эти цели средств и постепенно возрастает. Так, бюджет 1998 г. имеет более ярко выраженную социальную ориентацию, чем бюджеты предыдущих лет, что выражается в увеличении доли средств, выделяемых в госбюджете и в местных бюджетах на социальную защиту и социальное страхование, в планировании повышений оплаты труда работников бюджетной сферы, увеличения пенсии неработающим пенсионерам, а также в ряде других мероприятий. В плане расходов госбюджета на 1998 г. заложено увеличение долей этих сфер (см. приложение 1, табл. 5), в результате чего доля расходов по социальным статьям расходов должна возрасти с 33,8% в 1997 г. до 40,2% в 1998 г., а их доля в ВВП — с 4,1% до 5,1%.

Денежные социальные выплаты

Крайняя ограниченность средств, выделяемых на финансирование социальной сферы, особенно остро ставит проблему их эффективного использования и более жесткой целевой ориентированности, особенно форм социальной поддержки, предоставляемым в денежном виде. В то же время увеличение ассигнований на финансирование социального страхования и социального обеспечения в 1998 г. по сравнению с 1997 г. (на 46,7%) позволяет в настоящее время расширить масштабы социальной помощи. Таблицы, приведенные в приложении 1, дают представление о предполагаемой динамике отдельных видов социальных расходов. Наиболее значимой статьей социальных расходов остается выплата **пенсий**, основную часть которых представляют собой пенсионные пособия по старости, потере кормильца и инвалидности. Основную нагрузку по финансовому наполнению пенсионной системы (за исключением выплат нестрахового характера — пенсий госслужащим, семейных пособий, пособий для малообеспеченных семей) несет на себе Государственный фонд социального и медицинского страхования (ГФСМС)¹² (см. приложение 1, табл. 6, 9).

В связи с крайней бюджетной напряженностью, с необходимостью дифференциации пенсионных выплат и рационализации расходования средств Фонда в Грузии уже в течение нескольких лет прорабатывается вопрос о необходимости реформирования пенсионной системы и перехода к страховому принципу выплаты пенсий. Однако до сих пор все изменения выливаются в реализацию мер административного характера, а также в текущий пересмотр размеров пенсионных пособий.

Логика проводимых административных изменений позволяет говорить о том, что идет постепенная подготовка к трансформации Фонда в государственную страховую компанию. В частности, Фонд постепенно отказывается от части выплат нестрахового характера. Так, в 1998 г. Фонд больше не осуществляет перечисление средств на семейные пособия, которые переданы местным бюджетам, обсуждаются планы о постепенном отказе от выплат социальных пенсий (всего около 60 тыс. получателей), которые также к 1999 г. планируется передать на местный уровень. Кроме того, Фонд принял на себя функции назначения и начисления пенсий, а также пытается организовать

¹² Размер взносов пока не менялся (27% — работодатели и 1% — работники), и в перспективе его снижение не предусматривается. Предполагается лишь перераспределить эти взносы: с работников брать 7%, а с работодателей — 20%. Однако это нововведение станет возможным только при введении большей дифференциации пенсий.

перевод выплат по всей территории страны через почтовый банк, имеющий представителей во всех почтовых отделениях. Это должно свести к минимуму сроки прохождения денежных средств и доставки пенсий населению и упорядочить учет, поскольку можно будет открывать пенсионные счета на каждого пенсионера.

В рамках ежегодных повышений пенсионных пособий осуществляются попытки дифференцировать их величину. Так, уже существенно повышены пенсии для участников Великой Отечественной войны (ВОВ) и приравненных к ним категорий — до 35-45 лари; с 1 января пенсии инвалидам и ветеранам ВОВ повышены до 45 лари, участникам ВОВ — до 40 лари, приравненным к ним в правах лицам — до 35 лари. Остальные пенсии пока остаются крайне мизерными — 13-15 лари, что вряд ли можно считать допустимым на более или менее долгосрочную перспективу. Поэтому на 1998 г. в рамках повышений пенсий планируется проводить постепенную их дифференциацию в зависимости от прошлых трудовых затрат. По бюджету 1998 г. предусмотрено увеличение пенсий всех категорий неработающих пенсионеров (за исключением военных и работников МВД) на 10%.

Эти мероприятия стали возможными, в частности, в связи с некоторым упорядочением собираемости взносов и ростом налогооблагаемой базы в связи с увеличением средней заработной платы. В результате баланс доходов и расходов Фонда несколько улучшился, и за счет собственных доходов Фонд в принципе покрывает обязательства по собственным платежам. Поэтому задолженность по выплатам пенсий относительно невелика (2-3 месяца), а ее наличие в некоторых регионах часто связано с техническими проблемами перечисления и доставки.

В 1997 г. ситуация с платежами в Фонд улучшалась и поступления в Фонд росли. А в 1998 г. объем ежемесячных поступлений находится на таком уровне, что Фонд за счет собственных средств может осуществлять финансирование своих операций в течение 1 месяца. Однако сохраняется проблема получения платежей от сельскохозяйственных и некоторых промышленных предприятий. Недополучение средств составляет примерно 20-25% от плана, причем из этой суммы примерно 15% составляет задолженность сельскохозяйственных и других предприятий, которые уже никогда не смогут ее погасить, и она должна быть списана. Другой проблемой привлечения финансовых средств Фондом остается высокий уровень теневой занятости, стимулируемый сохранением высокого уровня налогообложения фонда оплаты труда¹³.

Упорядочению ситуации с финансированием выплат способствовало также прекращение в 1995 г. выплат пособий работающим пенсионерам и повышение в феврале 1996 г. пенсионного возраста до 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин. Тем не менее, коэффициент нагрузки, хотя и был несколько снижен, но все равно остается высоким и сейчас Фонд выплачивает пенсии 903 тыс. пенсионеров. По-видимому, число получателей пенсий хотя и сокращается, но остается завышенным, особенно в сельских

¹³ В связи с этим возможно, что принятие проекта повышения минимальной заработной платы и, соответственно, базы отчислений взносов в Фонд может привести к резкому повышению этих отчислений, что окажется для предприятий лишним стимулом для сохранения теневой занятости, а для бюджетных организаций — непомерно тяжелым бременем.

районах, где учет ослаблен. Тем не менее, эти меры не в состоянии решить проблему финансирования системы пенсионного обеспечения, которая уже в течение нескольких лет остается в подвешенном состоянии. Состояние демографических показателей свидетельствует о том, что в течение ближайших лет нагрузка на работающую часть населения в системе *PAYG* существенно не снизится, и соответственно необходимые трансферты из бюджета на финансирование трудовых пенсий сохранятся на высоком уровне (доля социальных пенсий сравнительно невелика — около 6% расходов и 6,7% числа получателей пенсий). Именно в силу высокой нагрузки на занятых в настоящее время трудно изыскать средства для проведения пенсионной реформы. Тем не менее в Фонде считают, что в 1999 г. возможно увеличение числа получающих пенсии, так как предполагается ввести в действие законодательство о выплате пенсий репрессированным и членам их семей.

Трансферты из бюджета на выплату трудовых пенсий (для погашения дефицита Фонда из-за недополучения поступлений по платежам) составили 32 млн. лари в 1997 г., а план на 1998 г. составляет 27 млн. лари. Частично дефицит Фонда связан с узкой налоговой базой, поэтому с 1998 г. указом президента введены обязательные отчисления от доходов физических лиц, ведущих собственное дело, на работников частного сектора (заложено в бюджете 1998 г.). Рассматривается также вопрос о введении в перспективе социального налога на владельцев сельскохозяйственных угодий (которые теперь будут рассматриваться как занятые и, следовательно, должны вносить взносы в пенсионный фонд).

Решение проблемы финансирования пенсионного обеспечения в Грузии органы власти пока видят в экстренных мерах по упорядочению порядка начисления и выплаты пенсий, расширению налогооблагаемой базы, улучшению собираемости взносов, расширению круга лиц, которые обязаны делать взносы. С одной стороны, это оправдано экономически; с другой стороны, при действующей системе начисления трудовых пенсий это практически дестимулирует занятых в частном секторе участвовать своими средствами в поддержке системы *PAYG*. Очевидно, становится все более и более насущным формирование альтернативного (страхового) сегмента в пенсионной системе.

Ясно, однако, что переход к такой системе потребует дополнительного (и довольно значительного) финансирования, которое вряд ли возможно осуществить за счет внутренних источников. Привлечение же дополнительных внешних целевых займов на проведение пенсионной реформы обострит и без того сложную ситуацию с внешней задолженностью, а учитывая, что социальная нагрузка на бюджет относительно невелика по сравнению с другими странами бывшего СССР, возможно, форсировать проведение комплексной реформы пенсионной системы сегодня нецелесообразно. Поэтому на ближайшую перспективу трудно прогнозировать сроки принятия и начала действия разрабатываемого пакета законопроектов о государственных страховых пенсиях и о частной страховой системе.

Второй наиболее существенной статьёй расходов ГФСМС в 1997 г. были выплаты **пособий малообеспеченным семьям**, введенные с 1 января 1997 г. в рамках реформы системы социальных пособий. Финансирование этих выплат осуществлялось за счет прямых трансфертов Фонду, и первоначально предполагалось выделить на эти

цели из бюджета 25 млн. лари. В 1997 г. было выявлено 120 тыс. наиболее нуждающихся семей, которым пособие должно было начисляться по новым правилам. Однако на практике в бюджете 1997 г. на эти цели было выделено только 15,8 млн. лари. К тому же новая система оказалась не в состоянии справиться с давлением огромного объема потребностей в материальной помощи. После начала выплат в марте-апреле стало быстро увеличиваться число регистрирующихся семей, по закону соответствующих критериям начисления пособия, в основном за счет семей безработных¹⁴. В результате средства, выделенные в бюджете 1997 г. на эти пособия, оказались недостаточными, и уже в III квартале возникла задолженность по этим платежам. С середины 1997 г. прекратилась регистрация нуждающихся, в августе сумма, выделенная в бюджете на выплату пособий, была израсходована, и выплаты были заморожены. Число семей, фактически получавших пособие, не превышало 130 тыс. человек.

С 1998 г. порядок финансирования и предоставления пособий был изменен: за счет исключения категории семей с безработными было сокращено число семей, имеющих право на это пособие (в результате число первых значительно сократилось и был исключен быстрый рост численности этой категории семей). Семейное пособие трансформируется в государственное социальное пособие, ориентированное на одиноких неработающих пенсионеров, не имеющих официальных кормильцев (единичная величина пособия составляет 9 лари и действуют прежние коэффициенты на каждого следующего члена семьи: 0,8, 0,6 и т.д.), и на особо нуждающиеся семьи, которые будут выявляться местными органами власти и получать единовременную помощь в размере не более 60 лари на семью. Для того, чтобы снять с государственного бюджета неизбежную в этом случае задолженность, пособия теперь будут перечисляться в форме социальных трансфертов в местные бюджеты (14,4 млн. лари). При этом максимальный размер пособия на семью не может превышать 60 лари. Сохраняется приоритет в распределении средств одиноким пенсионерам и нетрудоспособным лицам. Остаток средств от выплаты этих пособий на местах может использоваться по усмотрению местной администрации для помощи наиболее нуждающимся.

Таким образом, попытка реформировать систему семейных пособий в направлении повышения адресности пока не может быть признана успешной, поскольку она привела к лавинообразному увеличению числа семей, претендующих на пособия. С точки зрения балансирования доходной и расходной частей к несомненным заслугам правительства следует отнести то, что в сложных условиях удалось «сдержать» волну требований и остаться в рамках заложенных в бюджете показателей финансирования этих расходов. Удачным представляется также решение перенести выплаты и распределение этих пособий на местный уровень и финансировать их за счет целевых трансфертов на социальную помощь непосредственно на места, что, несомненно, дисциплинирует порядок расходования этих средств и предотвратит лавинообразное увеличение

¹⁴ Одним из неожиданных для правительства последствий введения этих пособий стало почти десятикратное увеличение численности зарегистрированных безработных, поскольку официальная регистрация позволяла претендовать на получение пособия.

числа претендующих на выплаты, а, следовательно, и неизбежное в этом случае формирование задолженности по выплатам.

Значительным бременем на государственном бюджете лежит социальное обеспечение и другая помощь **беженцам**, число которых продолжает увеличиваться и составляет более 300 тыс. человек (около 7% населения страны), а доля совокупных расходов средств госбюджета на эти цели приближается к 30%. Характерно, что в бюджете 1998 г. было заложено некоторое сокращение этой доли, однако усиление напряженности на грузино-абхазской границе весной этого года, перешедшее в вооруженные столкновения, приведшие к разрушениям и человеческим жертвам, по всей вероятности, не позволит остаться в намеченных ранее рамках финансирования и заставит в экстренном порядке предоставлять необходимую помощь. Разрешение конфликта и урегулирование проблемы возвращения беженцев является, таким образом, не только серьезной политической проблемой для страны, но и имеет немаловажные финансовые последствия.

Потенциально серьезной проблемой финансирования социальной защиты является в Грузии социальная помощь **безработным**, финансируемая из Фонда занятости (см. приложение 1, табл. 11). До настоящего времени в балансе Фонда не отмечалось сколько-нибудь заметного дефицита, однако это было связано прежде всего с тем, что финансовая нагрузка на расходную часть была не слишком велика. Численность зарегистрированных безработных до 1997 г. была очень мала, поскольку размеры выплачиваемого пособия (величина пособия снижается с 11 лари до 9 лари в последние два месяца его получения) а также условия его предоставления — до 6 месяцев — не стимулировали регистрацию. Рост численности зарегистрированных безработных в 1997 г. (в связи с увязкой выплат семейных пособий и наличия регистрации) привел к некоторому увеличению расходов Фонда на эти цели: в 1997 г. фактический объем выплат пособий по безработице увеличился по сравнению с планом на 34%. Однако в целом объем этих расходов не был значительным. Это связано с тем, что, например, из 98588 зарегистрированных на 1 мая 1998 г. безработных пособия получало только 3336 (!) человек¹⁵. Характерно, что увеличение масштабов пассивной помощи привело к сокращению расходов на проведение мероприятий активной политики занятости, которая по сути находится в зачаточном состоянии¹⁶.

¹⁵ Данные Фонда занятости.

¹⁶ Общественные работы финансируются Фондом совместно с мэрией г. Тбилиси в равных долях, однако масштаб этих работ невелик и ведутся они от случая к случаю — ремонт зданий, дорог. Фондом ведется также переподготовка безработных, однако руководство Фонда слабо ориентируется в том, какие направления специализации потребуются в ближайшей перспективе. Поэтому по договоренности с Тбилисским университетом ведется обучение иностранным языкам и компьютерной грамоте, однако трудоустройством лиц, прошедших переквалификацию и обучение, никто не занимается. Причину слабой активности в деятельности по трудоустройству безработных руководство Фонда видит в нечеткости принятого закона о занятости, в котором не прописаны функции Фонда по взаимодействию с другими структурами в трудоустройстве безработных.

Очевидно, такая формально «благополучная» статистическая картина ситуации на рынке труда позволила поставить на правительственном уровне вопрос об увеличении срока выплаты пособий по безработице до 1 года, а также о предоставлении статуса безработного сельским жителям, владеющим небольшими наделами земли, которые не в состоянии обеспечить им средства для жизни, а также о дифференциации размера получаемого пособия в зависимости от трудового стажа и от зарплаты по последнему месту работы.

Вместе с тем, безработица в Грузии может стать не только серьезной общественной, но и финансовой проблемой. Так, на конец 1997 г., по оценкам Департамента статистики РГ, масштабы скрытой безработицы были довольно значительны — только по Тбилиси данные обследований домашних хозяйств показали, что почти 26% экономически активного населения являются безработными. В неоплачиваемых отпусках находилось 54 тыс. человек (2,2% всех занятых в экономике страны), а если к этому добавить скрытую сельскую безработицу и занятых, которые работают неполный рабочий день, то реальные потребности в финансировании социальной помощи безработных, мероприятий по переквалификации и трудоустройству, по созданию новых рабочих мест и др. могут оказаться на порядок больше, чем это предусмотрено в планах правительства на 1998 г. В связи с этим возникает вопрос об источниках финансирования реализации этих планов. К этому следует добавить, что если приступить к осуществлению масштабной реструктуризации производственного сектора, и, следовательно, к превращению скрытой безработицы в открытую, то масштабы безработицы могут резко возрасти, что значительно увеличит нагрузку на Фонд занятости, и во избежание нарастания серьезной задолженности, возникнет необходимость масштабных трансфертов из госбюджета.

Пополнение же Фонда денежными средствами в перспективе (в дополнение к собираемым взносам) руководство Фонда связывает с возобновлением внесения взносов бюджетными организациями, а также с попытками получить законодательное разрешение на инвестирование свободных средств Фонда с целью получения дополнительных доходов. На наш взгляд, это довольно опасно, так как в стране нет развитого фондового рынка и существует опасность скатывания в рискованные операции, что может привести к банкротству этой части системы социального страхования.

В целом можно сделать вывод, что пока проблема безработицы по существу не возникла как самостоятельная финансовая проблема, однако при реализации намерений существенно увеличить сроки выплаты пособий и их величину это может произойти уже в ближайшей перспективе. По-видимому, в существующих сегодня в Грузии условиях, при отсутствии свободных финансовых средств на проведение активной структурной промышленной политики и неясности направлений активной политики занятости нет необходимости радикально высвобождать скрытую безработицу и перекладывать нагрузку по социальной поддержке и трудоустройству на плечи государства, тем более, что ни финансово, ни организационно Фонд не готов к взрывному росту безработицы и степень его воздействия на рынок труда крайне слаба.

Как уже упоминалось, одной из немногих статей приоритетного бюджетного финансирования в 1997-1998 гг. является **заработная плата**, на которую в 1998 г. при-

ходится более 10%, а включая начисления на зарплату — чуть более 12% текущих расходов государственного бюджета (без учета заработной платы, финансируемой за счет трансфертов в местные бюджеты).

По мере роста средней заработной платы во внебюджетном секторе (за 1997 г. средняя заработная плата по стране почти удвоилась) наметилось значительное отставание ее роста в бюджетном секторе, особенно в образовании и медицинском обслуживании, где средняя заработная плата не дотягивает до ее нормативного минимального уровня (около 40 лари в 1997 г.) и тем более до уровня официально рассчитываемого прожиточного минимума (около 90 лари на среднего потребителя). Величина средней заработной платы в бюджетном секторе составляла на конец 1997 г. около 30 лари — примерно 60% от средней заработной платы по стране. В результате в 1997 г. было проведено двукратное повышение заработной платы служащим бюджетных организаций и некоторых видов пособий (в январе 1997 г. на 15% и в августе — на 20%). Повышения были связаны с ростом тарифов на электроэнергию — на 32 и 36,4% соответственно. В 1998 г. также планировалось провести подтягивание заработной платы бюджетников: на 10% в I и III кварталах. Первое повышение уже было проведено, и в середине 1998 г. средняя заработная плата в бюджетной сфере составила 52 лари, а после повышения в III квартале она должна возрасти до 60 лари. С учетом двукратного повышения в 1997 г. динамика роста средней заработной платы в бюджетной сфере довольно высока — выше, чем в других отраслях экономики. Средства на эти цели были выделены указом президента и были направлены в форме специальных трансфертов в регионы.

Длительные обсуждения, ведущиеся среди руководителей экономических ведомств и в парламенте страны относительно целесообразности и своевременности введения такого социального ориентира, как минимальная заработная плата, наконец приблизились к завершению: в середине 1998 г. проект закона о **минимальной заработной плате** был одобрен правительством и передан на рассмотрение парламента. По закону уровень минимальной заработной платы будет определяться президентом, и эта величина должна периодически пересматриваться (по мере появления бюджетных возможностей и роста стоимости минимальной потребительской корзины). Минимальная заработная плата рассматривается в законе как минимальный социальный норматив, и в принципе к нему должны быть привязаны все социальные выплаты. Однако поскольку средств на полноценное введение закона в бюджете нет, то будет введена только его часть, с соответствии с которой минимальная зарплата в размере 20 лари (примерно 20% минимального потребительского бюджета) будет использоваться только для расчетов по отчислениям от фонда заработной платы в социальные фонды (для увеличения поступлений). Таким образом, «социальная» часть закона заморожена и будет действовать только его фискальная часть. Чтобы оценить, сколько средств потребуется для полноценного введения закона в действие, необходимо просуммировать все необходимые прибавки к пенсиям для 923 тыс. пенсионеров, к пособиям для 300 тыс. беженцев, безработным (3,7 тыс. человек), к семейным пособиям, а также увеличение начислений на фонд заработной платы в бюджетных организациях и другие платежи. В совокупности это увеличивает расходы бюджета (даже без собственно пересчета зара-

ботной платы в бюджетных организациях в соответствии с тарифными коэффициентами) на 10-12 млн. лари, что в настоящее время не представляется возможным.

Из сказанного выше видно, что логика управления расходами на социальное обеспечение и страхование в основе своей ориентирована на экономию бюджетных средств, на максимальное перемещение расходов (и, соответственно, проблем их эффективного использования) на местный уровень, на изыскание резервов для социального обеспечения за счет пополнения бюджетных средств путем повышения отчислений в социальные бюджетные фонды. Эти направления в значительной мере способствуют экономии бюджетных средств и некоторой рационализации их использования на местах. Однако они воздействуют в основном на верхний (макро) уровень фискальной составляющей.

В целом же социальное обеспечение и социальное страхование в основе своей остается пока нереструктурированным, не адресным, не обеспечивает эффективной защиты наиболее нуждающихся. Эти сферы, как и в остальных бывших республиках СССР, остаются слабореструктурированными и мало ориентированы на формирующийся рыночный экономический фон. Их функционирование плохо обеспечено законодательными основами и гарантиями и нередко опирается на отдельные указы президента страны, часто ориентированные лишь на экстренное «расширение» узких мест и на решение конкретных неотложных проблем. Эти меры не складываются пока в единую систему и представляют собой часто не просчитанные по последствиям шаги, предпринимаемые при крайнем обострении ситуации (главным образом если возникает опасность для бюджетной сбалансированности). Неотложность кардинальных шагов по формированию взаимоувязанной системы социальной защиты и социального страхования очевидна не только с точки зрения необходимости обеспечения благоприятного социально-политического фона для продолжения реформ, но прежде всего для создания базы для бюджетной сбалансированности в ближайшей перспективе. Это связано с тем, что в нереструктурированной системе социальных расходов их пока невысокая доля в общей структуре расходов может при сохранении низкой социальной эффективности расходования средств с течением времени сильно возрасти (и тенденция к этому уже существует). Необходимость таких шагов диктуется также объективной потребностью снизить «социальный налог» на предприятия, что может дать свои результаты в их финансовом оздоровлении.

Отрасли социальной инфраструктуры

В процессе реструктурирования резко снизился объем государственного финансирования отраслей социальной инфраструктуры, в первую очередь медицинского обслуживания и сферы образования. Так, в 1996 г. доля расходов на эти сферы в консолидированном бюджете составляла соответственно 2% и 2,5%, а в процентном отношении к ВВП находилась на уровне примерно 0,8%, что отразилось на объеме, качестве и доступности этих услуг для населения. Несмотря на напряженность финансовой ситуации, в 1997 г. объемы средств, направляемых на развитие этих сфер, несколько возросли (до 3,3% и 6,0% от общего объема государственных расходов), однако их доля в ВВП остается крайне низкой — 0,4% и 0,7% соответственно. Данные за 1997 г. следует со-

поставлять с данными по консолидированному бюджету с оговоркой, так как они не включают финансирование этих сфер, осуществляемое местными органами власти за счет собственных источников и за счет трансфертов из государственного бюджета (см. рис. 1-2, приложение 2). С учетом этих расходов соответствующие показатели за 1997 г. выглядят более благоприятно — 0,7% ВВП (здравоохранение) и 2,1% ВВП (образование и воспитание)¹⁷.

Программа реформирования **медицинского обслуживания**, нацеленная на снятие с бюджета нагрузки по финансированию этой сферы, начала внедряться уже с 1995 г. Эта в основе своей логичная программа, опирающаяся на страховые принципы и программно-целевое финансирование, заложила основу будущей рыночной системы медицинского обслуживания. Однако на практике в условиях дефицита финансовых средств, связанного с крайне низкой собираемостью страховых взносов в Фонд (с середины 1997 г. — Государственная компания медицинского страхования¹⁸), с резким снижением субсидирования государственных программ медицинского страхования, а в 1997 г. и с непоступлением планировавшейся под реализацию конкретных программ иностранной помощи, реформа привела к тому, что для большинства населения медицинское обслуживание стало недоступным, поскольку большая часть этих услуг оказалась платной (или частично платной), а из государственного и местных бюджетов в совокупности на душу населения выделяется лишь 7 лари в год (на 1997 г.). С 1997 г. финансирование медицинских учреждений осуществляется по государственным программам (по видам заболеваний) с учетом тарифной сетки оплаты труда и лимитов финансирования по койко-дням.

В 1997 г. ситуация с финансированием базовых (финансируемых в рамках государственного страхования) видов медицинской помощи значительно обострилась, так как по перечисленным выше причинам исполнение заложенных в бюджет показателей оказалось на чрезвычайно низком уровне. По государственному бюджету финансирование этой сферы в целом осуществлялось на уровне 56% от плана, причем по государственным программам здравоохранения, в рамках которых и осуществляется «бесплатная»

¹⁷ Данные по плану на 1998 г. не позволяют дать общей суммы предполагаемых расходов на эти цели (за счет государственного и местных бюджетов), так как отсутствуют данные о структуре расходов местных органов власти. Объем расходов местного уровня на удовлетворение этих потребностей в 1997 г. составлял, например до половины общей суммы расходов по сфере образования и примерно треть — по расходам на медицинское обслуживание.

¹⁸ Указ Президента Грузии от 30 марта 1997 г. «Об усовершенствовании экономического механизма текущих реформ в системе здравоохранения Грузии». Лечебные программы, включенные в список государственных страховых программ, финансируются на основании договора Компании с медицинскими учреждениями (то есть за счет страховых поступлений), а профилактические и остальные программы — на основании договора этих учреждений с Департаментом общественного здравоохранения или с Министерством здравоохранения, то есть за счет средств госбюджета по установленным лимитам на оказание медицинской помощи малоимущим. В местных бюджетах объем средств на здравоохранение рассчитывается исходя из минимума на душу населения; эти средства объединяются в региональные фонды здравоохранения, которые и осуществляют финансирование медицинского обслуживания в рамках установленного минимума.

для населения часть обслуживания — лишь на 54%, а по программам медицинской профилактики исполнение было еще ниже — лишь 31% от плана. Указанные факторы снижения финансирования затронули (хотя и в меньшей степени) и местные бюджеты, в которых финансирование этой сферы было осуществлено на уровне 74% от плановых показателей. Использование на эти цели трансфертов из госбюджета оказалось в рамках плановых показателей.

Учитывая столь значительные объемы недофинансирования, на 1998 г. планируется более чем двукратное (по сравнению с уровнем 1997 г.) увеличение объемов финансирования этой сферы, причем в основном эти средства должны пойти на финансирование госпрограмм здравоохранения, в рамках которых объем средств на прямое субсидирование возрастет почти вдвое. Конечно, эти объемы финансирования не могут обеспечить резкого изменения ситуации в этой сфере, однако при целевом их использовании возможно будет предоставлять помощь наиболее нуждающимся — как увеличив число видов обслуживания, которые можно получить бесплатно, так и за счет расширения круга лиц, которые могут этой помощью воспользоваться.

Достаточно остро стоит и проблема финансирования **сферы образования**. Процесс децентрализации и приватизации этой сферы находится в уже достаточно развитой стадии. Принятый летом 1997 г. закон об образовании гарантирует бесплатное начальное и неполное среднее (девятилетнее) образование, а также ввел платный характер среднего (двенадцатилетнего) образования. Государственные ВУЗы получили полную автономию, причем почти повсеместно существуют отделения с платным набором студентов. Наряду с государственными ВУЗами развиваются частные, число которых многократно превысило число государственных.

Логика реформы в этой сфере объективно предопределяет приоритеты финансирования: в 1997 г. на 82% от плана было профинансировано начальное образование и на 77% — средние школы. Характерно, что основной объем финансовых средств, выделяемых на начальное и неполное среднее образование, реализуется через местный бюджетный уровень, где процент выполнения плановых заданий по финансированию был довольно высок — 93,8%. Соответственно, для государственного бюджета, как и в предыдущие годы, абсолютным приоритетом в финансировании пользуется высшее образование: на него в 1997 г. приходилось не менее половины фактически выделенных для финансирования средств. По плану на 1998 г. этот приоритет даже усиливается, так как на эти цели предполагается направить более 57% всех расходов на образование.

2.3. Взаимоотношения бюджетов различных уровней

Рассмотрение системы государственных финансов РГ было бы неполным без анализа состояния местных бюджетов. Принципы взаимоотношения государственного и местных бюджетов определяются законом о бюджетной системе и бюджетных правах 1996 г., где закреплена независимость бюджетов различных уровней и определены источники их формирования. Логика принятой в Грузии модели взаимоотношений бюд-

жетов разных уровней фактически сводится к сокращению государственных расходов на нужды местного развития и к передаче их финансирования на местный уровень.

Источниками финансирования местных бюджетов становятся местные налоги, часть неналоговых поступлений, а также часть общегосударственных налогов. Нормативы отчислений утверждаются на год вместе с утверждением бюджета. Существенно, что руководство страны исходит из того, чтобы эти нормативы были устойчивыми, что позволяет надежнее планировать доходы местных бюджетов и их расходы. Приоритетности в перечислении налоговых поступлений в бюджеты различных уровней не существует, так как все собранные суммы распределяются автоматически через систему НБГ. Различия в приростах поступлений по государственному бюджету и по местным бюджетам (табл. 1 и 12) связаны с динамикой сбора местных налогов, а также с тем, что по Тбилиси действует особый режим налоговых отчислений.

Так, в местные бюджеты перечисляется 60% подоходного налога с физических лиц (в Аджарии — 99%)¹⁹. В 1998 г., как и в 1997 г., в местные бюджеты полностью отчисляются налоги на землю, на собственность, на недвижимость, на дарения, налог на загрязнение окружающей среды, на использование минеральных ресурсов, а также налоги, введенные новым Налоговым кодексом — на промышленную деятельность, в т.ч. на перевалку грузов в портах, налоги на игорный бизнес, на гостиничное дело, на рекламу, на паркинг, на использование местной символики, а также курортный сбор. По неналоговым доходам в местные бюджеты полностью или частично перечисляются: доходы от получения лицензий, государственные пошлины, прибыль от аренды земли и госсобственности, доходы юридических лиц, доходы от депозитов и займов, доходы от проведения лотерей, часть доходов от приватизации и продажи госсобственности, доходы от трансфертов, доходы от грантов, доходы от возвращаемой задолженности и др. (см. табл. 13).

Для укрепления бюджета г. Тбилиси на 1998-2000 г. было решено ввести льготное отчисление НДС и оставлять в местном бюджете 15% этого налога, а также 15% от сборов таможенных органов (без НДС). При этом следует отметить, что на Тбилиси приходится треть всех собираемых в стране налогов. В бюджете Аджарии остается 40% собранного на ее территории НДС и 40% акцизного налога (без акцизов, взимаемых на таможне), а также 40% таможенных пошлин.

Наряду с налоговыми и неналоговыми поступлениями местные бюджеты пополняются трансфертами из государственного бюджета. Доля трансфертов местным органам в общем объеме государственных расходов составила в 1997 г. 5,6%, а на 1998 г. планируется ее некоторое снижение — до 5,1%²⁰. Следует помнить, что эта величина не

¹⁹ Из Абхазии налогов в государственный бюджет не поступает, а предусмотренные в центральном бюджете трансферты для нее идут на содержание атрибутов автономной республики (республиканских органов власти), которые располагаются и функционируют в Тбилиси (т.е. за пределами Абхазии).

²⁰ Поскольку данные об исполнении государственного бюджета по трансфертам в регионы отличаются от данных, представленных регионами, на величину сумм, перечисленных по приказу президента, при расчете мы использовали данные регионов. Показатель итогов исполнения в 1997 г., исходя из данных госбюджета, примерно на 1% выше.

включает в себя перечислений на повышения заработной платы работников бюджетной сферы в I и III кварталах 1998 г., средства на которые были дополнительно запланированы к перечислению. С учетом этих сумм доля трансфертов в совокупных расходах госбюджета в 1998 г. возрастает до 5,8%. Однако в целом доля прямых трансфертов в расходах консолидированного бюджета имеет тенденцию к снижению, так же как и их доля в общем объеме доходов местных бюджетов: в 1997 г. последняя составила около 21%, а по плану на 1998 г. она снизится до 17%.

Как видно из приведенных выше показателей, объем помощи из госбюджета был незначительным, в то время как объем совокупных расходов местных бюджетов в 1997 г. составлял почти 21% расходов консолидированного бюджета страны. При этом основная часть расходов местных бюджетов направлялась на финансирование экономического развития регионов (почти 30% в 1997 г.) и на сферу образования (33,3%) (см. рис. 1, приложение 2). Если к этому добавить, что 6,8% расходов местных бюджетов идет на сферу здравоохранения и 7,5% на культурные нужды, то можно сказать, что в местных бюджетах высока доля расходов социального характера, а также доля расходов, связанных с развитием местной экономики (почти 70% всех региональных расходов составляют расходы г. Тбилиси). К социальной составляющей расходов свою долю добавляют трансферты из государственного бюджета, половина из которых направляется на финансирование сферы образования, а если к этому прибавить средства, направляемые на финансирование здравоохранения, то получится, что 59% объема государственных трансфертов непосредственно идет на социальное обслуживание населения (см. рис. 2, приложение 2).

В целом же бюджеты большинства районов крайне слабы и удовлетворяют лишь минимальные потребности населения. Например, на здравоохранение на душу населения из местных бюджетов выделяется (за счет собственных средств и за счет перечисления средств Государственной медицинской компанией) 2,5 лари, а трансферты добавляют к этой сумме только 0,17 лари! В соответствии с тем, что с 1998 г. финансирование семейных пособий осуществляется через местные бюджеты (о чем говорилось выше), социальная ориентированность последних, видимо, возрастет.

Данные отчетов по исполнению местных бюджетов показывают, что в целом дисциплина их исполнения довольно высока и бюджеты выглядят бездефицитными. Это связано с тем, что в большинстве своем местные власти, не имея возможности привлечь дополнительные финансовые ресурсы (за исключением, пожалуй, крупных городов) стараются сбалансировать местный бюджет по доходам и расходам, резко урезая расходную часть. По закону местные бюджеты имеют право брать у правительства на покрытие текущих финансовых нужд краткосрочные кредиты (на 1-3 месяца), однако такие кредиты предоставляются только при условии их немедленного погашения по истечении срока кредита, а при невозможности погашения соответственно урезается сумма трансфертов региону.

Основная доля в расходах по перечисленным выше расходным статьям приходится на заработную плату. Именно в местных бюджетах и сформировались задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, в основном преподавате-

лям. По оценкам департамента местных бюджетов Минфина РГ, формирование задолженности связано со следующими факторами:

- переходящим остатком задолженности, необходимость покрытия которого не была учтена при планировании бюджетов и трансфертов в 1997 г.;

- недовыполнением доходных поступлений в местные бюджеты (низкие сборы по основным видам местных налогов);

- отсутствием на местах планового сокращения штатов работников сферы образования (основной фактор). Поскольку Министерство образования РГ не разработало программу сокращения штатов по регионам, численность занятых в этой сфере меняется мало, а плановые перечисления средств по трансфертам ориентированы на сокращенную численность работников. Процесс аттестации школьных педагогов плохо унифицирован, поэтому на местах есть случаи, когда в отдаленных регионах после проведения аттестации численность педагогического состава высшей квалификации выше, чем в более развитых районах и городах.

Сказанное частично объясняет ситуацию, складывающуюся в местных бюджетах, которые в 1997 г. были бездефицитными, так как механизм накопления задолженности, по-видимому, стал способом балансирования возникающей разницы между доходами и расходами этих бюджетов.

Несмотря на внешне относительно благополучное положение, ситуация с исполнением бюджетных поступлений в местных бюджетах достаточно напряженная, и в зависимости от состояния сбора налогов планы по формированию бюджетов в течение года подвергаются значительной корректировке. Обращают на себя внимание низкие (по сравнению с планом) поступления по неналоговым платежам, низкая собираемость некоторых видов местных налогов, причем по отдельным регионам картина складывается чрезвычайно пестрая (см. табл. 12 и 13). О факторах низкой собираемости подоходного налога и налога на прибыль говорилось выше, здесь лишь отметим, что в большинстве регионов существуют большие проблемы с изъятием налога на землю, который, по оценке Департамента местных бюджетов Минфина РГ, часто собрать вообще невозможно, так как в большинстве своем нетоварных хозяйствах денежных средств практически нет. Поэтому возникает давление на центральный бюджет по увеличению объемов трансфертов. Поскольку местные бюджеты чрезвычайно напряжены и в них почти нет резервных средств, то в гострансфертах предусмотрены трансферты на специальные нужды (в размере примерно 20% от объема трансфертов на 1998 г.), обычно предназначенные на капитальное строительство и ремонт, прежде всего объектов социальной инфраструктуры. Вместе с тем, в 1997 г. отмечалось почти утроение (по сравнению с планом) поступлений от приватизации, что свидетельствует об интенсивности этого процесса на местах. Положительно сказались и поступления от «нулевого» аукциона, которые частично пошли на финансирование местных нужд.

Учитывая, что наметилась тенденция к сокращению доли трансфертов в расходах консолидированного бюджета, а также то, что местные бюджеты по сути своей ориентированы на исполнение социальных функций в регионах, на первый план выступает задача укрепления местных бюджетов путем расширения местной хозяйственной активности, а также интенсификации приватизации объектов местного значения, по-

сколько полученные от нее средства в обозримой перспективе могут стать хорошим подспорьем для балансирования местных бюджетов. А если приватизированный объект находит эффективного инвестора и начинает развиваться, то это сразу же сказывается на условиях текущего пополнения средств местного бюджета. Такие примеры в регионах уже есть.

Сказанное позволяет сделать вывод, что избежать вероятного в ближайшей перспективе чрезмерного роста социальной составляющей в государственных расходах можно, если максимально использовать возможности местных бюджетов, передав на этот уровень задачи финансирования большей части социальных нужд. Однако при современной ситуации в местных бюджетах это мало реально, поскольку на местном уровне существуют огромные неудовлетворенные потребности не только в финансировании социальной сферы, но и в поддержании экономической активности, особенно в сельском хозяйстве и первичной переработке сельхозпродукции. Ориентацию на стихийное выживание и автоматическую реструктуризацию этих отраслей и возрождение целых регионов вряд ли можно считать дальновидной. Поскольку центр в ближайшей перспективе не будет в состоянии сколько-нибудь заметно увеличить трансферты в местные бюджеты (да и вряд ли целесообразно ломать сложившуюся систему), равно как и не сможет (и не должен) увеличивать свое финансовое присутствие в регионах, то здесь более эффективными, на наш взгляд, могут оказаться меры организационного и политического характера. Эти меры могут, в частности, касаться создания следующих условий:

- оздоровления местных бюджетов за счет создания на местах предпосылок для экономического роста и оздоровления экономической ситуации на основе мер государственной политики (более интенсивного проведения приватизации, инициирования проведения банкротств предприятий-неплательщиков налогов, более активной помощи в рамках программы помощи малому бизнесу и др.);

- более широкого привлечения безвозмездной иностранной помощи и кредитов в рамках целевых программ для стимулирования развития сельскохозяйственного производства и рационализации структуры землепользования.

2.4. Финансирование бюджетного дефицита, внутренняя и внешняя задолженность

Из трех основных способов **финансирования бюджетного дефицита** (монетарной экспансии, наращивания внутреннего долга, использования внешних источников) до 1993 г. в Грузии наиболее часто применялось монетарное финансирование²¹. После введения программы стабилизации значительную роль начали играть внешние источники.

²¹ Монетарное финансирование дефицита означает эмиссию дополнительной денежной массы и в значительной своей части является инфляционным. Рост цен приводит к снижению реальных доходов бюджета, что увеличивает дефицит. Возникает порочный круг, дестабилизирующий макроэкономическую ситуацию.

По закону о НБГ (от 1995 г.) запрещено использовать денежную эмиссию на покрытие дефицита госбюджета²². Однако нормы этого закона в Грузии не соблюдаются. Ежегодно принимается бюджет, предполагающий, что примерно половина запланированного бюджетного дефицита будет покрыта НБГ. На практике это означает использование кредитов *stand-by* и льготных кредитов МВФ расширенного финансирования (*ESAF*), предоставляемых для увеличения валютных резервов НБГ. До середины 1997 г. в Грузии не существовало рынка казначейских ценных бумаг, поэтому данный способ безинфляционного финансирования применять было невозможно.

Хотя ежегодно декларируется снижение роли монетарного финансирования как источника покрытия дефицита, тем не менее в бюджете 1997 г. было запланировано финансирование 45% дефицита за счет кредитования НБГ. Фактический объем кредитования будет, однако, выше по меньшей мере на 28 млн. лари²³. А поскольку реальный объем иностранной помощи был почти на 46% ниже, чем предполагалось в соответствии со скорректированным бюджетом, то реальная нагрузка на внутренние источники покрытия дефицита оказалась еще выше, чем планировалось.

Кредиты НБГ будут использованы для финансирования дефицита и в 1998 г. и, видимо, МВФ даст разрешение на продолжение такого финансирования и в последующие годы. Так, первоначально по плану на 1998 г. дефицит бюджета должен быть профинансирован за счет внутренних средств в размере 90 млн. лари (см. табл. 3, приложение 1), в т.ч. 54 млн. лари — за счет кредитов НБГ, 32 млн. лари — казначейских векселей, 4 млн. лари — за счет неиспользованных резервов. Согласно же уточненному плану 102 млн. лари будет профинансировано за счет кредитов НБГ и 8 млн. лари — за счет выпуска казначейских векселей. Доля казначейских векселей, возможно, будет выше, если процентные ставки будут невысоки²⁴.

Фактически проблема балансирования государственных финансов в Грузии, как и во многих других странах СНГ, выглядит намного сложнее, чем формальное соотношение между собой доходной и расходной частей бюджета. Дело в том, что величина рассчитанного дефицита и, соответственно, совокупной накопившейся государственной задолженности не отражает всех фактических и потенциальных обязательств государ-

²² Кредит такого рода должен обеспечиваться государственными ценными бумагами. По закону кредит выдается под проценты, действующие на рынке процентных ставок. Сумма подобных кредитов не должна превышать 5% от суммы среднегодовых доходов государства за последние три года.

²³ В 1997 г. в бюджет не поступил запланированный объем иностранной помощи. Возникли также проблемы с реализацией зерна, полученного в счет кредита правительства США. Доходы от его реализации должны были пойти на финансирование бюджетного дефицита, однако из 27 млн. лари (по плану 1997 г.) было получено только 6 млн. лари. В декабре 1997 г. парламент Грузии принял постановление об увеличении объема финансирования дефицита за счет кредита НБГ в размере 28 млн. лари.

²⁴ Хотя в начале 1998 г. ставки на аукционах казначейских векселей несколько снизились и составили 25-30%, во избежании чрезмерного «удорожания» обслуживания дефицита план выпуска их эмиссии был сокращен с 32 млн. до 16 млн. лари.

ства²⁵, которые, накапливаясь, фактически увеличивают величину обязательств государства, однако прямо не отражаются в величине бюджетного дефицита. **Косвенная форма финансирования дефицита**, скрытого снижения его величины состоит, таким образом, в накоплении таких государственных задолженностей по платежам. К ним относятся наращивание задолженности по выплате бюджетных платежей населению (заработной платы, пенсий и пособий), а также секвестирование плановых расходов в ходе исполнения бюджета вследствие недополучения планировавшегося объема доходных поступлений. Такие методы широко применяются в странах СНГ. В Грузии эти явления не приобрели пока столь значительных масштабов, как это произошло в других странах СНГ, однако сопоставление ситуации 1997 и 1998 гг. говорит об опасных тенденциях в этом направлении, нараставших уже в течение 1997 г.

В последнем квартале 1996 г., в течение всего 1997 г. и в начале 1998 г. нарастала задолженность по выплатам пенсий и пособий из Фонда социального и медицинского страхования (только на конец 1997 г. объем задолженности по выплатам пенсий составил 12,2 млн. лари — примерно 10% всего объема пенсионного обслуживания в этом году); в этот период появилась также заметная задолженность по выплате заработной платы работникам бюджетного сектора. Задолженность по этим платежам, как уже говорилось, аккумулируется главным образом в местных бюджетах, причем в основном в сельской местности, и составляет на начало 1998 г. около 3% расходов местных бюджетов. Характерно, что хотя текущая задолженность относительно непродолжительна, абсолютный объем задолженности местных бюджетов по выплатам заработной платы за год возрос более чем вдвое. Причем с формальной точки зрения нарастание этих неплатежей из местных бюджетов не умножает обязательств государственного бюджета, поскольку по действующему законодательству он жестко отделен по источникам формирования и объему трансфертов от местных бюджетов.

Прямым следствием дефицитности государственных финансов стало **нарастание публичного долга**, обслуживание которого уже в ближайшей перспективе может создать серьезные проблемы для страны. Для их урегулирования в марте 1998 г. был принят закон «О государственном долге», в котором в общем виде определены полномочия высших государственных органов страны по привлечению иностранных кредитов и выдаче гарантий по кредитам; Минфину РГ вменено в обязанность ведение реестра госдолга и гарантий по кредитам; определены основы взаимоотношений Минфина Грузии и НБГ по вопросам управления госдолгом; определен состав и основы управления внутренним и внешним долгом, распределение средств, полученных в рамках внешних заимствований для финансирования инвестиций и импорта, а также другие положения.

2.4.1. Внутренний долг

Сумма **внутреннего долга** складывается из:

²⁵ См. Домбровский М., *Фискальные проблемы в период трансформации*, с. 21; Cheasty A., Davis J. M., *Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union: an Interim Assessment*, «МОСТ-МОСТ: CEPR Discussion Paper, No. 1339, 1996.

- объемов обслуживания и погашения государственных казначейских ценных бумаг;
- кредитов НБГ;
- долгов населению в связи с индексацией вкладов в бывшие государственные и коммерческие банки²⁶;
- сумм задолженности, возникшей в результате блокирования средств на счетах физических (1,5 млн. лари) и юридических (8 млн. лари) лиц Грузии в Тбилисском отделении Внешэкономбанка;
- долгов, возникших в результате списания Центральным банком Российской Федерации средств, принадлежащих юридическим лицам Грузии, числящихся на корреспондентском счете этого банка, на счет государственного внешнего долга;
- долгов в счет оплаты продукции, отгруженной по заданию правительства Грузии предприятиями и организациями страны для оплаты осуществляемых с 1995 г. включительно поставок природного газа из Туркмении;
- обязательств, возникших в связи с выпуском облигаций внутреннего выигрышного займа 1992 года;
- обязательств по погашению государственных беспроцентных целевых (товарных) облигаций 1990 г. бывшего СССР (12 млн. лари);
- государственных обязательств по незавершенному жилищному кооперативному строительству, начавшемуся до распада СССР (сумма уточняется);
- задолженности, возникшей в результате необеспечения квартирами водителей, работающих по договору на муниципальном предприятии «Тбилтранс»;
- задолженности, возникшей в результате невыплаты наличными деньгами за вещи, выигранные населением по государственной лотерее;
- задолженности по невыплаченным юридическим лицам Грузии валютным средствам, блокированным «Индустрия-банком» бывшего СССР (на счете его Батумского отделения).

Хотя объем отдельных позиций и структура внутреннего долга еще уточняются и будут окончательно определены к концу 1998 г., по оценке Минфина РГ, весь объем внутреннего долга на 1998 г. составляет примерно 1,1-1,2 млрд. лари, в том числе основную (и быстро нарастающую) часть долга составляют долги и проценты по кредитам НБГ.

На 1.01.97 г. непогашенный внутренний долг по **кредитам НБГ** составил 6,4 млн. лари, к концу 1997 г. он составил уже 29 млн. лари, а на май 1998 г. объем непогашенной основной части долга НБГ составил 466,6 млн. лари.²⁷

Объем заимствований в НБГ нарастал в следующих пропорциях: с 01.06.1994 по 30.05.1995 средства заимствовались под 1% годовых, а заимствованная сумма соста-

²⁶ В соответствии с Указом президента от 3 декабря 1997 г. предусмотрена индексация денежных вкладов населения по состоянию на 3 августа 1993 г. В Указе предусмотрены коэффициенты индексации, а также предельная сумма, необходимая для проведения индексации — 502 млн. лари.

²⁷ Здесь и далее данные Казначейства РГ.

вила 85743 тыс. лари; с 28.06.1995 по 31.12.1997 кредиты предоставлялись под 15% годовых, а объемы заимствований составили 326864 тыс. лари; с 6.01.1998 средства предоставляются под 11% годовых, а сумма заимствований только за два месяца 1998 г. достигла 23858 тыс. лари.

В 1997 г. началось погашение кредитов НБГ, взятых в 1994-1995 гг., и в течение года было погашено 64417 тыс. лари основного долга и процентов по нему; в 1998 г. планируется погасить еще 4452 тыс. лари. Выплаты же по основной части накопленного долга начнутся в 1999 г. и составят соответственно (без учета процентов): в 1999 г. — 18300 тыс. лари; в 2000 г. — 92440 тыс. лари, в 2001 г. — 185859 тыс. лари. Выплаты этого долга отнесены, таким образом, за рамки 2000 г. и с учетом процентов достигают значительной величины, что в перспективе поставит их в ряд значимых компонентов государственных расходов.

С 1997 г. в Грузии для финансирования бюджетного дефицита начато использование государственных ценных бумаг — казначейских векселей. Первоначально эмитировались только короткие бумаги — с 28-дневным сроком погашения, однако уже в начале 1998 г. проявилась тенденция к удлинению этих рычагов: с мая 1998 г. уже не эмитировались 28-дневные векселя, а с июня были введены в обращение 6-месячные бумаги. С января 1998 г. в обращение были введены бумаги номиналом 100 лари, что позволило мелким инвесторам и населению принимать участие в работе этого рынка. В результате уровень процентных ставок, доходивший в октябре 1997 г. до 48%, постепенно снижался, и в мае 1998 г. преобладали ставки на уровне 21-25%. А сформировавшийся весной 1998 г. уровень средней доходности (около 25%) на фоне других стран часто выглядит даже предпочтительнее. Снижение процентных ставок меняет характер проведения аукционов — появляется спрос на ценные бумаги, растет объем заявок на их приобретение, усиливается конкуренция на этом рынке.

Первоначально в 1997 г. предполагалось эмитировать векселей на сумму 10 млн. лари, однако объем эмиссии был ограничен 6 млн. лари. Основной причиной ограничения объемов эмиссии стали высокие дисконтные ставки, что резко удорожало использование этого инструмента. В счет погашения дефицита 1998 г. планировалась эмиссия казначейских векселей в номинальном размере 32 млн. лари, однако этот показатель был пересмотрен: объем эмиссии в 1998 г. был сокращен вдвое и должен составить 16 млн. лари. По оценкам Департамента внутреннего долга Минфина РГ, это решение вполне обоснованно и связано с тем, что при отсутствии вторичного рынка ценных бумаг Минфин не стремится форсировать объем рынка казначейских векселей, поскольку при относительно высокой доходности бумаг это бы сильно увеличило стоимость обслуживания годовой эмиссии в размере 32 млн. лари. Основную задачу Минфин видит в более эффективном использовании этого инструмента для покрытия дефицита госбюджета. По оценкам, возможно, удастся увеличить объем рынка до 20 млн. лари, но не более того.

Минфин не предполагает введение жесткого регулирования этого рынка. Используются два основных инструмента регулирования: объем эмиссии и частота аукционов. Объективным препятствием для развития этого рынка и его использования для привлечения средств является отсутствие вторичного рынка государственных ценных бу-

маг. Не стимулирует приток на этот рынок капитала также и отсутствие льгот по налогообложению дохода от ценных бумаг, пока не работает механизм страхования риска падения цены бумаг. В то же время существуют значительные резервы для повышения объема этого рынка в виде средств рынка межбанковских кредитов. Перетока финансовых ресурсов с рынка межбанковских кредитов в течение периода функционирования рынка государственных ценных бумаг не отмечалось, хотя ставки на межбанковском рынке в конце 1997 г. — в первой половине 1998 г. были существенно выше (на уровне 44%), чем на рынке казначейских векселей. А поскольку ликвидность банков растет, то имеются и резервы для повышения объема рынка. Вместе с тем Минфин не ориентирован на форсированное развитие долгосрочных обязательств, а главным считает завоевание доверия инвесторов к этому инструменту, которое пока еще остается невысоким, что, по всей вероятности, связано с продолжением действия фактора инфляционных ожиданий.

В таблице 2 приложения 1 представлены данные о динамике текущего финансирования внутреннего и внешнего долга, заложенного в бюджет в 1997-1998 гг. Как свидетельствуют приведенные данные, на обслуживание внутреннего долга в 1997 г. пошло около 4% расходов госбюджета, а в 1998 г. удельный вес этой статьи в бюджетных расходах должен возрасти до 5,5%. Основная доля в финансировании внутренней задолженности приходится на обслуживание обязательств по НБГ; вместе с тем, уже в бюджете 1997 г. в качестве приоритетных были выделены статьи, связанные с погашением задолженности перед населением. В качестве основного направления провозглашалось погашение задолженности, связанной с выплатой индексированных вкладов в государственных и коммерческих банках. Был разработан механизм индексации денежных средств, который опирался на возможности бюджета. Совокупная задолженность населению по этой статье составила 502 млн. лари, и в 1997 г. предполагалось индексировать 1% этой суммы, на что в плане бюджетных расходов были предусмотрены соответствующие средства. Однако из-за недополучения бюджетных доходов на эти цели было перечислено средств в объеме лишь 10% от плана. В бюджете 1998 г. на индексацию вновь планируется выделить 5 млн. лари. В 1997 г. не удалось изыскать и средств на финансирование возмещения задолженности по средствам, блокированным во Внешэкономбанке СССР, и поставленная задача переносится на бюджет 1998 г. Сходная ситуация сложилась и с погашением облигаций внутреннего займа 1992 г. Недовыполнена была и статья о возмещении расходов предприятий и организаций, поставивших товары в счет поставок газа из Туркмении (выполнение 88,4%), что было связано с нехваткой финансовых ресурсов, а также с тем, что предприятия и организации своевременно не предоставили необходимых документов.

В целом принятие закона о государственном долге и упорядочение отдельных его составляющих в части внутреннего долга, несомненно, является положительным моментом, так как позволит в ближайшем будущем точно определить сумму внутреннего долга. Большое политическое значение имеет и заявление правительства о намерении погасить возникшую задолженность перед населением. Однако такие политические заявления должны подкрепляться финансовыми ресурсами; в противном случае они мо-

гут сыграть скорее отрицательную роль, создавая впечатление несерьезности намерений правительства или его неспособности реализовать собственные планы.

Погашение же по основным статьям обслуживания долга находилось в рамках запланированных параметров, однако очевидно, что в ближайшем будущем объемы средств, которых потребует обслуживание внутреннего долга, существенно возрастут. Это относится в первую очередь к погашению основного объема кредитов и процентных платежей НБГ, увеличатся также платежи по обслуживанию казначейских векселей, в связи с погашением задолженности по Внешэкономбанку и др. Поэтому если в настоящее время текущее обслуживание внутреннего долга не вызывает беспокойства Минфина, то неизбежное в будущем появление проблемы «старых долгов» заставит искать новые финансовые решения — связанные, например, с использованием инструмента долгосрочных государственных обязательств. В противном случае придется прибегать к использованию крупномасштабных внешних заимствований или замораживать часть внутренней задолженности.

2.4.2. Внешний долг

Общий объем внешнего долга на 1998 г. составляет примерно 1,7-1,8 млрд. долларов (см. приложение 4), причем его объем в течение последних лет постоянно нарастает. В 1996 г. объем долга возрос на 14%, в 1997 г. — еще примерно на 6%, а в 1998 г. — более чем на 15%. Основная часть кредитов предоставлялась Грузии на льготных условиях. Примерно 20% общей суммы предоставленных Грузии за годы проведения реформы кредитов было направлено на стабилизацию финансовой системы, прежде всего на поддержку курса лари. Однако большая часть кредитов (более 40% от общей их суммы) была использована на импорт продовольствия, медикаментов, газа и бензина для населения.

Постепенно меняется структура использования кредитных средств. Если до 1995 г. происходило постепенное «проедание» кредитных средств и предоставляемой иностранной помощи, то начиная с 1995 г. началась постепенная переориентация использования средств, и в настоящее время примерно 1/3 долга связана с инвестированием средств в экономику страны, прежде всего в реализацию специальных программ развития транспорта, энергетики, отдельных отраслевых программ, социальных программ развития. Средства для этих целей идут по линии Всемирного банка, Японии, Евробанка.

Инвестиционные кредиты Всемирного банка и Евробанка предоставляются на условиях долевого участия с внутренними средствами. По бюджету 1997 г. (данные казначейства) Всемирным банком профинансировано инвестиционных проектов на сумму 14,2 млн. лари, то есть на 61% по сравнению с планом. Примерно 34 млн. долл. кредитов Всемирного банка пойдет на инвестиционные нужды, а 40 млн. кредитов Всемирного банка пойдет на погашение кассового дефицита бюджета²⁸.

²⁸ В бюджете на 1998 г. долю кредитов Всемирного банка выделить не представляется возможным, поскольку финансирование за счет иностранных источников разбито по отдельным программам, ее можно выделить только по статье «чистое кредитование».

По закону о госдолге²⁹ регулируется поступление средств на инвестиционные нужды и для осуществления импорта: вводится лимит внешних заимствований (для нелюбых кредитов). На 1997 г. этот лимит составлял 62 млн. долларов, причем вся сумма выбрана не была, а на 1998 г. — около 80 млн. долларов.

К настоящему времени **реструктурирована** задолженность по всем двусторонним договорам, кроме Туркмении (со странами СНГ, в том числе с Россией, с Турцией, Ираном, Китаем, Австрией и другими странами-кредиторами)³⁰. Объем реструктурированных платежей составил примерно 850 млн. долларов (значительная часть этой реструктурированной задолженности представляет собой платежи, накопившиеся в результате переоформления отрицательного торгового сальдо в предшествующие годы). Если к этому прибавить объем задолженности Европейскому Союзу, платежи по которой также заморожены, то примерно по 1 млрд. долларов долга погашения основной части задолженности пока не производится. Величина ежегодного обслуживания внешнего долга (по выплате процентов) составляет 45-50 млн. долларов ежегодно. Основную часть этих платежей представляют собой ежеквартальные взносы в Нидерландский банк по 8 млн. долларов в квартал (всего 32 млн. долл. в год). Текущие платежи по обслуживанию внешней задолженности Грузии в 1997-1998 гг. представлены в табл. 2 (приложение 1).

Благодаря реструктуризации задолженности до 1998 г. Грузия ежегодно выплачивала лишь процентные платежи. Погашение основной части долга должно начаться уже в 1998 г. с платежей по основному долгу Туркмении за поставки природного газа (если его не удастся реструктурировать) и нарастающим итогом продлиться за пределы 2005 года. В более благоприятном варианте (если удастся решить проблему платежей Туркмении) существующая ситуация с платежными обязательствами замораживается еще на два года, и объем ежегодного обслуживания процентов останется на прежнем уровне. В последнем случае выплаты основной части долга должны начаться только в 2000 г. Однако при неблагоприятном для Грузии развитии событий (т.е. при варианте недостижения соглашения с Туркменией) ей придется в 1998 г. выделить более 130 млн. долларов на обслуживание внешней задолженности.

Однако пока (в течение первого полугодия 1998 г.) Грузии не удалось достичь соглашения с Туркменией относительно реструктуризации своей задолженности, что заставило объявить об отказе Грузии от квартального погашения платежей в размере 20 млн. долларов по первому кварталу, что автоматически ставит проблему привлечения дополнительной иностранной финансовой помощи для покрытия платежных обязательств.

²⁹ В части, касающейся внешнего долга, закон о госдолге является рамочным, и отдельные его положения нуждаются в законодательных уточнениях. Так, неясен пока состав внешнего долга, так как по новому закону из него должны быть исключены суммы задолженности, возникшей в результате списания Центробанком РФ находящихся на его корреспондентских счетах средств, принадлежащих юридическим лицам Грузии.

³⁰ Погашение просроченных платежей и задолженности по двусторонним договорам в ходе реструктуризации откладывается на 5 лет с последующим 10-летним сроком погашения основной суммы исходя из 4% годовых.

Сложившаяся ситуация резко осложняет ситуацию с финансированием бюджетного дефицита, поскольку при планировании его уровня и на 1998 г., и на 1999 г. органы власти исходили из того, что платежные обязательства перед Туркменией не будут стоять на повестке дня и что долг будет реструктурирован, а Грузия в течение ближайших 3-4 лет не будет погашать основные суммы по внутреннему и по внешнему долгу, а лишь обслуживать имеющуюся задолженность — по внешнему долгу — в минимальном объеме через Нидерландский банк, а по внутреннему — обслуживать кредиты НБГ. Именно на эти платежи и были предусмотрены средства в бюджете. При этом при разработке бюджета 1988 г. и при составлении прогноза на 1999 г. было принято, что ни при каких обстоятельствах Грузия не будет прибегать к новым внешним заимствованиям для финансирования обслуживания задолженности. На практике, однако, ситуация складывается так, что в обозримой перспективе погашение основной части внешней задолженности вряд ли может быть профинансировано за счет собственных источников.

Необходимость привлечения дополнительной иностранной помощи для финансирования внутренней задолженности будет, по всей вероятности, обусловлена и тем, что доля обслуживания госдолга в общих расходах бюджета возрастает и, по оценке Минфина РГ, должна увеличиться с 11-12% в настоящее время до 20% в ближайшей перспективе. Финансирование этих объемов за счет внутренних источников представляется мало реальным, учитывая крайнюю напряженность расходной части бюджета. Кроме того, учитывая нерешенность вопроса о реструктуризации задолженности Туркмении, будет увеличиваться доля обслуживания внешней задолженности в ВВП, а с учетом нарастания общей суммы внешнего долга — и доля этого долга в ВВП. По нашим расчетам, доля внешнего реструктурированного долга в ВВП в 1998 г. возрастет до 32% ВВП (в 1997 г. — 22,8%)³¹. При этом, однако, доля публичного долга в ВВП находится с точки зрения международных критериев на относительно безопасном уровне (на 1998 г. — около 48%), хотя и в силу вышесказанного имеет тенденцию к увеличению³², а доля расходов на его обслуживание в 1997-1998 гг. также является умеренной — около 1,44% ВВП. Определенный оптимизм внушает также и то, что постепенная нормализация бюджетно-финансовой ситуации в стране с течением времени создает основу для урегулирования положения с внешней задолженностью. По расчетам Минфина РГ, если удастся урегулировать обязательства по выплате внешней задолженности и остаться в рамках плановых показателей, не привлекая для погашения задолженности новые кредиты, а расширяя их инвестиционное использование, то к 2017 г. основной объем внешнего долга может быть погашен.

³¹ Данные по реструктурированному внешнему долгу даны по информации МВФ, поэтому рассчитанный показатель не вполне совпадает с официальным.

³² Приведенный расчетный показатель, впрочем, может являться лишь ориентиром, поскольку, как было показано выше, состав и величина внутреннего долга пока только уточняются, а также неизвестно, какова в ближайшие годы будет динамика роста задолженности по кредитам НБГ и по казначейским векселям.

3. Денежная политика и финансовый сектор

За последние годы денежная политика является одним из наиболее успешных сегментов грузинской экономической политики. Благодаря постоянной поддержке международных финансовых организаций НБГ удалось удержать относительно стабильный обменный курс. Денежная экспансия происходила приблизительно в соответствии с постепенно растущим спросом на деньги. В результате темпы инфляции надежно установились на уровне нескольких процентов в год.

Финансовая система неразвита и имеет ограниченное значение для экономики. Суммарные депозиты банковского сектора составляют лишь около 2% от уровня годового ВВП (на декабрь 1997 года). Казначейские векселя были выпущены в 1997 г. Однако размеры выпуска очень невелики по сравнению с бюджетным дефицитом, при этом основной их целью является тестирование рынка.

3.1. Обменный курс

В такой сильно долларизованной, небольшой открытой экономике уровень обменного курса имеет особое значение. Во-первых, он в значительной степени определяет уровень цен. Во-вторых, если защищается определенный обменный курс, как это часто происходит в Грузии, внутреннее предложение денег становится зависимой переменной. Поэтому анализировать ситуацию на денежном рынке имеет смысл лишь в соотношении с движениями обменного курса и операциями на валютном рынке.

Грузинская валюта, лари, является полностью конвертируемой для операций по текущим счетам (Грузия подписала Статью VIII соглашения МВФ в декабре 1996 года). Обменный курс устанавливается ежедневно на Тбилисской межбанковской бирже (ТМБ). Официальным режимом установления курса является управляемый плавающий, при частых интервенциях НБГ.

Валютные резервы НБГ периодически пополняются займами МВФ. Банк использует их для предотвращения быстрого обесценивания лари, опасность которого реально существует, учитывая существующую инфляцию и постоянный дефицит по текущим счетам. В периоды сильного давления на лари НБГ защищает некоторый предельный уровень обменного курса, или, если это оказывается слишком дорого, по крайней мере замедляет и ограничивает обесценивание. В периоды, когда превалирует тенденция повышения курса лари, НБГ либо не предотвращает ее, либо пользуется случаем и покупает доллары, пополняя свои резервы.

Операции на валютном рынке являются основным инструментом денежной политики НБГ. Интервенции НБГ имеют прямое влияние на предложение денег: когда банк продает доллары, он покупает лари, уменьшая внутреннее предложение денег. Это средство в политике НБГ остается самым важным, поскольку рынок казначейских облигаций еще недостаточно развит для того, чтобы служить еще одним инструментом денежной политики.

После денежной реформы в октябре 1995 года лари укрепился по отношению к доллару от 1,3 до 1,25, и в последующем до 1,23 в декабре 1995 года, в то время как иностранные резервы продолжали расти. Такое значительное увеличение во внутреннем спросе на деньги было следствием успешной макроэкономической стабилизации и увеличившимся доверием к денежной политике.

С начала 1996 года лари начал постепенно обесцениваться. Курс постепенно снижался до сентября, когда НБГ выбрал уровень 1,27 за 1 доллар США в качестве защищаемого порога. Этот порог оказался слишком высоким, и после нескольких недель банк стал постепенно позволять курсу обесцениваться до уровня 1,28 лари/доллар США в конце года. Уровень в 1,30 лари за 1 доллар был следующим барьером на протяжении большей части 1997 года. Летом курс даже повысился, и центральный банк покупал больше иностранной валюты, чем продавал, впервые с 1995 года. Тем не менее, забота о среднесрочном уровне резервов, по-видимому, возобладала, и НБГ позволил курсу значительно упасть, в ноябре 1997 года даже ниже 1,32. Уровень в 1,35-1,4 лари за доллар считается целью на 1998-1999 годы.

Деятельность валютного рынка зависит от фактора сезонности, что характерно также для всей грузинской экономики. Критическими периодами являются IV и I кварталы, когда избыточный спрос на доллары высок. Очевидно, что дефициты текущего счета или государственного бюджета самые большие именно в этот период. Вследствие сезонности грузинский ВВП снижается также зимой, что снижает спрос на внутреннюю валюту. Теплые времена года обычно более спокойны.

Общие темпы обесценивания лари составили 3,6% в 1996 г. и 2% в 1997 г. Это намного меньше, чем уровень инфляции: 13,5% в 1996 г. и 7,3% в 1997 г. Дефицит текущего счета устойчиво рос. Исходя только из этой информации, можно было бы предположить, что центральный банк пытается бороться против рыночной тенденции к обесцениванию, и что он точно будет продолжать снижать предложение денег, продавая резервы, пока они не исчерпаются. Однако в действительности давление на лари уменьшается, а не увеличивается. Не похоже, чтобы дефицит текущего счета оказывал большое давление на международные резервы центрального банка. Дефицит текущего счета был оценен на уровне 418 млн. долларов США в 1996 г. и 535 млн. долларов США в 1997 г., в то время как НБГ продал (нетто) 97 млн. долларов в 1996 г. и лишь 40 млн. в 1997 г. Дефицит вырос, но очевидно, что доступ к источникам его финансирования — иностранные инвестиции, возвращение денежных потоков, переводы от населения, работающего за границей, и т.д. — значительно расширился.

3.2. Предложение денег

Поведение предложения денег согласуется с валютным рынком. В среднем, объем денег уменьшается, когда интервенции значительны, и увеличивается, когда наличность в лари, появившаяся в результате расходов бюджета, не покупается НБГ в полном объеме в обмен на доллары. Наблюдается сезонный характер поведения: предложение денег увеличивается начиная с осени и до конца года, когда расходы прави-

тельства преобладают над интервенциями НБГ, быстро падает после Нового года и понемногу возрастает до позднего лета.

В рамках программы МВФ «ESAF», которая внедряется начиная с 1996 года, Грузия получает займы на сумму около 75 миллионов долларов США ежегодно. В соответствии с условиями программы, дефицит бюджета адаптируется к имеющимся объемам данного внешнего финансирования (и кредитам Всемирного банка «SAC»). Центральный банк финансирует бюджетный дефицит из этих кредитов, но также в состоянии стерилизовать эффект кредитования правительства на резервные деньги. Банк это делает посредством интервенций на валютном рынке, покупая лари за доллары из займа ESAP.

Существующий порядок обеспечивает денежную стабильность. Пока обменный курс удержится на более или менее стабильном уровне (как это пока и наблюдалось), работает модель небольшой открытой экономики: предложение денег становится эндогенным параметром. Любое излишнее предложение денег сметается валютным рынком. Таким образом, объем денежных средств постоянно увеличивается только в том случае, когда спрос на них растет.

Данный порядок функционирует достаточно успешно, о чем наилучшим образом свидетельствует устойчивое снижение инфляции от гиперинфляционного уровня в 1994 г. до 52% в 1995 г., 13,5% в 1996 г., 7,3% в 1997 г. и незначительной отрицательной величины в первой половине 1998 года. Иностраные резервы НБГ колеблются на достаточно опасном уровне в 150 млн. долларов, что мало, но до сих пор этого было достаточно для удержания ситуации. Более важно то, что стабильность цен и обменного курса создали самоукрепляющий эффект через их позитивное влияние на монетизацию.

Объем денежной массы (M2) вырос на 38% в 1996 г. и на 35% в 1997 г. Это сопровождалось быстрым ростом реального ВВП (10,5% в 1996 г. и 11% в 1997, по оценкам МВФ). Сравнивая приведенные выше цифры с темпами инфляции (13,5% в 1996 г., 7,3% в 1997 г.) можно заметить, что объем денег рос быстрее, чем это происходило бы в результате роста реального ВВП и инфляции. Разница (в контексте стабильных цен) объясняется увеличением спроса на деньги.

Вследствие этого увеличения реальная инфляция была ниже запланированной как в 1996 г. (намеченный уровень инфляции — 29%, скорректированный уровень инфляции — 15-18%, реальная инфляция — 13,5%) и в 1997 г. (намеченная инфляция — 10-12%, реальная инфляция — 7,3%). Парадоксально, что для достижения этого денежная политика не должна была быть жесткой, о чем говорят темпы роста предложения денег. Все, что требовалось, — это полный конвертируемый валютный режим и стабильный обменный курс.

Несмотря на рост спроса на деньги в последние годы (на уровне 3-4% ВВП), уровень монетизации в Грузии по-прежнему чрезвычайно низок по мировым стандартам, главным образом вследствие гиперинфляции в 1993-1994 годах. В настоящее время удержанию монетизации на низком уровне в Грузии способствуют следующие факторы. Во-первых, большие объемы наличных долларов по-прежнему обращаются в экономике. Во-вторых, часть населения в сельских районах существует за счет натурального

хозяйства и редко нуждается в средствах обращения. В-третьих, теневая экономика составляет большую долю в ВВП. Сделки в этой сфере осуществляются в наличных долларах более часто, чем посредством легальных операций. Большая часть нелегальной деятельности связана с контрабандой, прибыль часто переправляется за границу, поэтому использование наличных денег более удобно. В-четвертых, банковская система очень невелика и не пользуется доверием населения, а эффект денежного мультипликатора на денежную массу слабый.

С одной стороны, в настоящее время уровень монетизации в Грузии чрезвычайно сжат, и поэтому существует огромный потенциал для ее роста. С другой стороны, экономика функционировала (и даже росла) со столь малым объемом внутренней валюты на протяжении нескольких лет, и, по-видимому, население уже выработало подходящие методы поведения. Мировой опыт свидетельствует о том, что низкая монетизация имеет тенденцию оставаться чрезвычайно продолжительной во времени.

Дальнейшие изменения в уровне монетизации будут иметь серьезные последствия для грузинской экономики. Во-первых, более высокий уровень монетизации, скорее всего, укрепит достигнутую стабильность, которая пока еще очень хрупкая. Когда предложение денег настолько невелико, как сегодня, номинальное изменение в объеме денег, которое незначительно по отношению к ВВП, может быть достаточно большим по отношению к существующему объему денег. Таким образом, более высокая монетизация увеличит устойчивость экономики к шокам. Во-вторых, рост монетизации позволит центральному банку получать доходы от сеньоража без негативных последствий для экономики.

3.3. Финансовый сектор

Банковские сбережения людей были уничтожены в течение периода гиперинфляции (когда некоторые банки к тому же осуществляли мошеннические операции). Последствия этих событий для доверия населения к банкам и спроса на депозиты, вероятно, имеют очень долгосрочный характер. В 1998 г. роль банковского сектора в экономике по-прежнему очень ограничена.

В банковской сфере работает 50 коммерческих банков, которым удалось получить лицензии по лицензионной программе НБГ. В соответствии с этой программой были закрыты банки, которые не отвечают предъявляемым критериям безопасности. Однако реформа банковского сектора пока еще не завершена. По крайней мере, один из бывших государственных банков — Агробанк — имеет нерешенные проблемы и похоже, что существует лишь благодаря политическим связям. Должны быть введены также новые требования к минимальному размеру собственного капитала, нацеленные на дальнейшее ограничение числа банков, с тем, чтобы осталось около 20 самых крупных банков.

Общие объемы депозитов банковской системы равнялись 133 млн. лари, или 2% ВВП к концу 1997 г. Из этого объема около 60% держалось в иностранной валюте. Уровень долларизации не проявляет никакой тенденции к снижению, несмотря на стабильность обменного курса. Действительно, начиная с середины 1997 г., она устойчиво

росла, отражая очевидное недоверие рынка к лари. Структура и размер кредитов, конечно, схожи со структурой депозитов.

При существующих объемах депозитов денежная масса незначительно отличается от резервных денег. Мультипликатор M2 колеблется на уровне 1,05, что по мировым стандартам является крайне низким показателем. Мультипликатор для M3 (M2 плюс депозиты в иностранной валюте) немного выше и иногда достигает 1,40.

Большая часть депозитов относится к числу краткосрочных. В результате те редкие кредиты, которые банки могут предложить клиентам, также являются краткосрочными. Процентные ставки, различаясь от клиента к клиенту, колеблются на уровне около 50% годовых, что непомерно высоко для многих видов предпринимательства. В начале 1998 г. ставки упали ниже уровня в 40%. В 1998 г. банки по-прежнему редко предлагают кредиты, которые к тому же являются дорогими и не играют той роли, которую они должны играть в рыночной экономике. Грузинские банки также работали в качестве посредников при распределении международных донорских кредитных линий.

Как уже упоминалось, в августе 1997 г. был создан рынок государственных казначейских облигаций. До сегодняшнего дня размеры государственного заимствования были незначительными. Аукционы государственных облигаций были организованы с той целью, чтобы агенты привыкали к новым инструментам и постепенно развивали рынок. Такой постепенный подход кажется разумным. Хотя пока еще слишком рано значительно увеличивать объемы выпуска, уже начали вырисовываться определенные позитивные тенденции. Срок погашения государственных облигаций вырос с 1 до 3 месяцев. Процентные ставки на межбанковских кредитных аукционах и на рынке государственных облигаций начали сближаться на уровне около 20-30%, что отражает прогресс в состоянии финансового рынка.

4. Выводы

Основным условием для закрепления успехов и продолжения антиинфляционного курса макроэкономической политики, а также обеспечения условий для высоких, стабильных темпов экономического роста в Грузии в перспективе является эффективное решение проблемы бюджетной (фискальной) сбалансированности. Для этого необходимо постепенное создание условий для роста бюджетных доходов и на этой основе — рационализации структуры расходов и обеспечения выполнения государством в полном объеме своих исключительных функций.

В обозримой перспективе объем перераспределения средств через государственный бюджет останется небольшим. Консолидированный бюджет, по-видимому, возрастет, так как будут расти объемы бюджетов местных органов.

Сохранение достижений фискальной сбалансированности предъявляет особые требования к дисциплине планирования уровня бюджетных доходов. Это означает необходимость отказа от практики завышения уровня инфляции при составлении бюджетов

очередных лет. Высказывающиеся аргументы в пользу того, что в современных условиях Грузии допустимо форсировать увеличение темпов роста ВВП и, следовательно, бюджетных доходов за счет увеличения инфляции, чреваты утратой достижений стабилизации, ростом бюджетного дефицита и потерей контроля за инфляционными процессами.

Жесткий контроль за инфляционными тенденциями остается в Грузии актуальным, поскольку продолжается (и в обозримом будущем сохранится) практика покрытия дефицита госбюджета за счет кредитов центрального банка. Поэтому поддержание бюджетной сбалансированности остается главным условием стабильного неинфляционного развития. Решение проблемы погашения бюджетного дефицита по мере развития не-эмиссионных форм финансирования (рынка казначейских векселей) будет способствовать не только улучшению состояния публичных финансов, но и достижению макроэкономической сбалансированности.

Относительно невысокий рост доходной части бюджета обусловлен слабостью национального производства, структурными факторами, узостью базы отечественного капитала, тормозящего процессы приватизации. Неизбежное снижение доли (и абсолютных масштабов) иностранной помощи как источника доходов бюджета следует, по-видимому, в большей мере учитывать при планировании доходов бюджета в будущем.

Увеличение удовлетворения общественных потребностей за счет бюджетных средств в ближайшие годы вряд ли возможно. Реальные государственные расходы должны увеличиваться пропорционально темпам роста реального ВВП и в жесткой взаимосвязи с объемом доходной части бюджета. Это позволит постепенно компенсировать сокращение иностранной безвозмездной помощи и дешевых иностранных кредитов и обеспечит поддержание бюджетного дефицита на приемлемом для страны уровне. Помощь из-за рубежа, по-видимому, будет ориентироваться на целевое использование при решении конкретных народнохозяйственных проблем, но в значительно меньших масштабах. Одновременно следует активизировать развитие неинфляционных механизмов внутренних и внешних заимствований для покрытия бюджетного дефицита, с тем, чтобы резко сократить или даже полностью отказаться от эмиссионного финансирования бюджетного дефицита.

Учитывая крайне низкую степень свободы маневра в распределении бюджетных средств, связанную прежде всего с крайним дефицитом финансовых резервов, за счет которых можно было бы финансировать неотложные государственные нужды, в ближайшей перспективе трудно ожидать увеличения масштабов удовлетворения общественных потребностей за счет государственных средств. В этой ситуации любой сбой в налоговых поступлениях может привести к потере управляемости процесса расходования бюджетных средств и к усилению влияния групп лоббирования в ущерб удовлетворению неотложных общественных нужд, что может разрушить и без того хрупкое общественно-политическое равновесие в стране. Вместе с тем, постепенное увеличение доли бюджетных доходов и расходов в ВВП, улучшающиеся год от года показатели получения бюджетных доходов, совершенствование процесса бюджетного планирования позволяют говорить о создании условий для нормализации бюджетного процесса в целом и для выполнения бюджетом присущих ему функций.

В настоящее время государственный бюджет максимально очищен от расходов на социальное обеспечение и социальное обслуживание, значительная часть которых возложена на местные бюджеты. Логика управления расходами на социальное обеспечение и страхование в основе своей ориентирована на экономию бюджетных средств, на максимальное перемещение расходов на местный уровень, на изыскание резервов для социального обеспечения за счет реформирования социальных расходов и развития страховых, возвратных или частично платных основ социального обеспечения и обслуживания.

Социальное обеспечение и социальное страхование остаются пока преимущественно неререформированными, не адресными, не обеспечивают эффективной защиты наиболее нуждающихся. Их функционирование плохо обеспечено законодательными основами и гарантиями и нередко опирается на отдельные указы президента страны, часто ориентированные лишь на экстренное «расширение» узких мест и на решение конкретных неотложных проблем. Эти меры пока не складываются в единую систему и часто представляют собой не просчитанные по последствиям шаги. Неотложность кардинальных мер по формированию комплексной системы социальной защиты и социального страхования очевидна не только с точки зрения необходимости обеспечения благоприятного социально-политического фона для продолжения реформ, но прежде всего для создания базы для бюджетной сбалансированности в ближайшей перспективе. Это связано с тем, что в неререформированной системе социальных расходов их пока невысокая доля в общей структуре расходов может при сохранении низкой социальной эффективности расходования средств с течением времени сильно возрасти.

Избежать вероятного в ближайшей перспективе чрезмерного роста социальной составляющей в государственных расходах можно, если максимально использовать возможности местных бюджетов, передав на этот уровень задачи финансирования большей части социальных нужд. Однако при современной ситуации в местных бюджетах это мало реально, поскольку на местном уровне существуют огромные неудовлетворенные потребности не только в финансировании социальной сферы, но и в поддержании экономической активности, особенно в сельском хозяйстве и первичной переработке сельхозпродукции. Ориентацию на стихийное выживание и автоматическую реструктуризацию этих отраслей и возрождение целых регионов вряд ли можно считать дальновидной. Поскольку центр в ближайшей перспективе не будет в состоянии сколько-нибудь заметно увеличить трансферты в местные бюджеты, то здесь более эффективными, на наш взгляд, могут оказаться меры организационного и политического характера. Такие меры должны быть ориентированы на укрепление местных бюджетов за счет создания на местах предпосылок для экономического роста и оздоровления экономической ситуации на основе мер государственной политики (более интенсивного проведения приватизации, инициирования проведения банкротств предприятий-неплательщиков налогов, более активной помощи в рамках программы помощи малому бизнесу и др.), а также более широкого привлечения безвозмездной иностранной помощи и кредитов в рамках целевых программ для стимулирования развития сельскохозяйственного производства и рационализации структуры землепользования.

Серьезную опасность для процесса макроэкономической стабилизации представляет нарастающий объем публичного долга, как внутреннего, так и внешнего, а также в ближайшей перспективе текущих платежей по его обслуживанию. Решение этой проблемы за счет собственных внутренних средств для страны, очевидно, сегодня не по силам. Однако учитывая достаточно высокую дисциплинированность Грузии в отношении учета требований МВФ, можно ожидать содействия международных финансовых организаций в решении проблемы внешних платежей. Вряд ли следует серьезно относиться к намерениям погасить в относительно недалеком будущем основную часть внутреннего долга, особенно по платежам бывшего СССР; такие заявления скорее играют определенную пропагандистскую роль в улучшении социально-политического климата в стране.

Приложение 1

Доходы государственного бюджета в 1995-1999 гг. (по отдельным направлениям получения доходов)

Таблица 1. Консолидированный государственный бюджет в 1995-1999 гг., млн. лари

	1995, факт.	1996, факт.	При- рост в 1996 по сравн. с 1995, %	1997, факт.	При- рост в 1997 по сравн. с 1996, %	1998, план	При- рост в 1998 по сравн. с 1997, %	1999, план	При- рост в 1999 по сравн. с 1998, %
Доходы госбюджета и иностранная помощь, всего	271,1	505,7	86,5	739,0	46,1	1033,0	39,8	1203,0	16,5
Доходы бюджета	202,1	434,2	114,8	705,0	62,4	1008,0	43,0	1178,0	16,9
Налоговые поступления	132,0	295,0	123,5	485,0	64,4	681,0	40,4	781,0	14,7
Неналоговые поступления	21,9	32,2	47,0	67,0	108,1	91,0	35,8	109,0	19,8
Доходы от собственности	0,0	20,9	-	26,0	24,4	36,0	38,5	50,0	38,9
Доходы внебюджетных фондов	48,2	86,1	78,6	127,0	47,5	200,0	57,5	238,0	19,0
Иностранная помощь	69,0	71,5	3,6	34,0	-52,4	25,0	-26,5	25,0	0,0
Расходы госбюджета и чистые заимствования	449,8	771,2	71,5	968,0	25,5	1202,0	24,2	1363,0	13,4
Дефицит	-178,7	-265,5	48,6	-229,0	-13,7	-169,0	-26,2	-160,0	-5,3
Справочно:									
Номинальный ВВП	3676,0	5123,0	39,4	6431,0	25,5	7450,0	15,8	8500,0	14,1
Население (млн.)	5,2	5,3		5,4		5,4		5,4	
В % к ВВП									
Доходы госбюджета и иностранная помощь, всего	7,4%	9,9%	33,8	11,5%	16,4	13,9%	20,7	14,2%	2,1
Доходы бюджета	5,5%	8,5%	54,2	11,0%	29,3	13,5%	23,4	13,9%	2,4
Налоговые поступления	3,6%	5,8%	60,4	7,5%	31,0	9,1%	21,2	9,2%	0,5
Неналоговые поступления	0,6%	0,6%	5,5	1,0%	65,8	1,2%	17,2	1,3%	5,0
Доходы от собственности	0,0%	0,4%		0,4%	-0,9	0,5%	19,5	0,6%	21,7
Доходы внебюджетных фондов	1,3%	1,7%	28,2	2,0%	17,5	2,7%	35,9	2,8%	4,3
Иностранная помощь	1,9%	1,4%	-25,6	0,5%	-62,1	0,3%	-36,5	0,3%	-12,4
Расходы госбюджета и чистые заимствования	12,2%	15,1%	23,0	15,1%	0,0	16,1%	7,2	16,0%	-0,6
Дефицит	-4,9%	-5,2%	6,6	-3,6%	-31,3	-2,3%	-36,3	-1,9%	-17,0

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы 1

	1995, факт.	1996, факт.	При- рост в 1996 по сравн. с 1995, %	1997, факт.	При- рост в 1997 по сравн. с 1996, %	1998, план	При- рост в 1998 по сравн. с 1997, %	1999, план	При- рост в 1999 по сравн. с 1998, %
На душу населения									
Доходы госбюджета и иностранная помощь, всего	52,1	95,4	83,0	136,9	43,4	191,3	39,8	222,8	16,5
Доходы бюджета	38,9	81,9	110,8	130,6	59,4	186,7	43,0	218,1	16,9
Налоговые поступления	25,4	55,7	119,3	89,8	61,4	126,1	40,4	144,6	14,7
Неналоговые поступления	4,2	6,1	44,3	12,4	104,2	16,9	35,8	20,2	19,8
Доходы от собственности	0,0	3,9		4,8	22,1	6,7	38,5	9,3	38,9
Доходы внебюджетных фондов	9,3	16,2	75,3	23,5	44,8	37,0	57,5	44,1	19,0
Иностранная помощь	13,3	13,5	1,7	6,3	-53,3	4,6	-26,5	4,6	0,0
Расходы госбюджета и чистые заимствования	86,5	145,5	68,2	179,3	23,2	222,6	24,2	252,4	13,4
Дефицит	-34,4	-50,1	45,8	-42,4	-15,3	-31,3	-26,2	-29,6	-5,3
Номинальный ВВП	706,9	966,6	36,7	1190,9	23,2	1379,6	15,8	1574,1	14,1

Примечания: 1999 г. — прогноз МФ; 1998 г. — ожидаемое выполнение по бюджету 1998 г.; 1995-1997 гг. — скорректированные показатели по итогам исполнения.

Показатели имеют прогнозный характер и могут несколько отличаться от официальных опубликованных данных.

Источник: Министерство финансов РФ.

Таблица 2. Финансирование погашения внутреннего и внешнего долга в 1997-1998 гг. (тыс. лари, %)

	План 1997 г.	1997 г. Факт	В % к ВВП	% испол- нения	План 1998 г.	В % к ВВП
Покрытие задолженности перед организациями, отправившими товары для погашения долга за туркменский газ	5200,0	4598,6	0,07	88	1500	0,02
Расходы на индексирование денежных сбережений населения в Сбербанке СССР	5000,0	500,0	0,01	10	5000,0	0,07
Возмещение задолженности перед юридическими лицами Грузии, возникшей в результате списания ЦБРФ находящихся на его корреспондентских счетах средств, принадлежащих этим лицам					200,0	0,00
Расходы на выкуп облигаций внутреннего займа Грузии 1992 г.	200,0	0	0	0		
Поэтапное возмещение средств физических и юридических лиц, заблокированных во Внешэкономбанке СССР	300,0	0	0	0	300,0	0,00
По обязательствам перед НБГ*	26847,0	26847,0	0,42	100	40000,0	0,54
Обслуживание казначейских векселей					4800,0	0,06
Текущие платежи по обслуживанию внутреннего долга (всего)	37547,0	31945,6	0,50	85	51800,0	0,70
Покрытие процентов и долгов по внешним кредитам	41600,0	41592,0	0,65	100	40800,0	0,55
Обслуживание задолженности по кредитам ЕС	19780,0	12238,4	0,19	62	6100,0	0,08
Членские взносы на участие Грузии в международных организациях		5045,7	0,08		5700	0,08
Обслуживание задолженности Всемирному банку	1800,0	1641,4	0,03	91	2912,0	0,04
Текущие платежи по обслуживанию внешней задолженности (всего)	63180,0	60517,5	0,94	95,8%	55512,0	0,75

* На 1997 г. включая платежи по казначейским векселям.

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете 1998 г.

Таблица 3. Финансирование бюджетного дефицита в 1997-1998 гг. (млн. лари)

	1997*	1998**	1998***	1997 в %	1998 в %
Объем дефицита	256	177	199	100,0	100,0
Внутренние источники	162	90	90	63,3	45,2
Кредиты НБГ	149	54	74	58,2	37,2
Казначейские векселя	6	32	16	2,3	8,0
Прочие (неиспользованные резервы)	6	4	0	2,3	-
Внешние источники	94	87	109	36,7	54,8

* Оценка МВФ.

** По бюджету 1998 г.

*** Оценка Минфина РГ.

Таблица 4. Доходы государственного бюджета в 1997-1998 гг.

Наименование доходов	1997						1998		
	План, тыс. лари	Факт, тыс. лари	Отклонение, тыс. лари	% исполнения	% к итогу	% к ВВП	План, тыс. лари	% к итогу	% к ВВП
Доходы госбюджета и иностранная помощь, всего	680411	593204	-87207	87,2	100,0	9,22	761836,2	100,0	10,23
Доходы бюджета, в т.ч.	618382	568836	-49546	92,0	95,9	8,85	727836,2	95,5	9,77
Налоговые поступления, в т.ч.	419411	352723	-66688	84,1	59,5	5,48	476836,2	62,6	6,40
Подходный налог с физических лиц	34787	28775	-6012	82,7	4,9	0,45	36593	4,8	0,49
Налог на прибыль	24052	13536	-10516	56,3	2,3	0,21	19906	2,6	0,27
НДС, в т.ч.	264208	199924	-64284	75,7	33,7	3,11	253420	33,3	3,40
ГНС (внутреннее производство)	186101	130059	-56042	69,9	21,9	2,02	162030	21,3	2,17
ГТС	78107	69865	-8242	89,4	11,8	1,09	91390	12,0	1,23
Акцизы, в т.ч.	51964	49115	-2849	94,5	8,3	0,76	107960	14,2	1,45
ГНС	6960	4847	-2113	69,6	0,8	0,08	8000	1,1	0,11
ГТС	45004	44268	-736	98,4	7,5	0,69	99960	13,1	1,34
Таможенные пошлины	42900	58710	15810	136,9	9,9	0,91	58957,2	7,7	0,79
Другие налоги, в т.ч.	1500	2663	1163	177,5	0,4	0,04	0	0,0	0,00
на природные ресурсы	1500	2663	1163	177,5	0,4	0,04	0	0,0	0,00
на имущество, в т.ч.	10500	13152	2652	125,3	2,2	0,20	15000	2,0	0,20
на доходы от приватизации госсобственности	10500	13152	2652	125,3	2,2	0,20	15000	2,0	0,20
Неналоговые поступления, в т.ч.	89889	101181	11292	112,6	17,1	1,57	59000	7,7	0,79
Прибыль НБГ	6000	6000	0	100,0	1,0	0,09	7000	0,9	0,09
Доход по кредитам, предоставляемым государством	20800	15555	-5245	74,8	2,6	0,24	17000	2,2	0,23
Доходы бюджетных организаций и спецучреждений	12876	25409	12533	197,3	4,3	0,40	20000	2,6	0,27
Свободный остаток на 1 января 1997 г. от поступлений кредитов и грантов ВБ и ЕС	46200	46132	-68	99,9	7,8	0,72			
Остальные доходы	4013	8085	4072	201,5	1,4	0,13	15000	2,0	0,20
Доходы внебюджетных фондов (без отчислений)*	98582	101780	3198	103,2	17,2	1,58	177000	23,2	2,38
Остальные доходы	500		-500	0			0	0,0	0,00
Иностранная помощь, в т.ч.	62029	24368	-37661	39,3	4,1	0,38	34000	4,5	0,46
Гранты ЕС	47190	10267	-36923	21,8	1,7	0,16	24000	3,2	0,32
Гранты правительства США	6759	7153	394	105,8	1,2	0,11			
Гранты правительства Голландии	5980	5350	-630	89,5	0,9	0,08			
Другие гранты	2100	1598	-502	76,1	0,3	0,02	10000	1,3	0,13

*Государственный фонд социального и медицинского страхования, Государственный фонд занятости, Государственный фонд здравоохранения, Государственный дорожный фонд.

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета на 1997 г. и закону о бюджете на 1998 г.

Таблица 5. Финансирование основных статей расходов государственного бюджета в 1997-1998 гг.

Наименование расходов	1997							1998 (план)		
	План по закону от 21.02 1997 г. (тыс. лари)	Секвестрированный план 1997 г.	% от первоначального плана	Факт (тыс. лари)	% исполнения	% к итогу	% к ВВП	тыс. лари	% к итогу	% к ВВП
Расходы госбюджета, всего	886127	880403,2	99,4	776772,3	88,2	100,0	12,08	938836,2	100	12,60
Содержание государственного аппарата и государственных организаций	129836,3	114958,5	88,5	95836,8	83,4	12,3	1,49	100260,2	10,7	1,35
Оборона	78103,7	78109,5	100,0	67502,2	86,4	8,7	1,05	67515,7	7,2	0,91
Общественный порядок и безопасность	97119,9	99330,0	102,3	93274,5	93,9	12,0	1,45	85582,2	9,1	1,15
Образование и воспитание	52392,9	54397,8	103,8	46318,6	85,1	6,0	0,72	45459	4,8	0,61
Здравоохранение	50566,6	45886,7	90,7	25608,2	55,8	3,3	0,40	53687,3	5,7	0,72
Социальное страхование и социальное обеспечение	203546	200821,1	98,7	189971,1	94,6	24,5	2,95	278761,7	29,7	3,74
Жилищно-коммунальное хозяйство	6568,1	6386,3	97,2	5787,2	90,6	0,7	0,09	10828,8	1,2	0,15
Деятельность в области культуры, спорта и религии	38310,1	40690,6	106,2	36085,1	88,7	4,6	0,56	41102,3	4,4	0,55
Топливо-энергетический комплекс	11818,4	12189,0	103,1	11897,6	97,6	1,5	0,19	1307,2	0,1	0,02
Сельское и лесное хозяйство, охота и рыболовство	18917,6	20215,4	106,9	17368,6	85,9	2,2	0,27	32689,1	3,5	0,44
Горнодобывающая промышленность и добыча полезных ископаемых (кроме топливных), перерабатывающая промышленность, строительство	3424,8	3537,0	103,3	2674,8	75,6	0,3	0,04	7066,7	0,8	0,09
Транспорт и связь	31343,7	33530,4	107,0	38617,2	115,2	5,0	0,60	41670,6	4,4	0,56
Другое обслуживание хозяйственной деятельности	3909,9	4078,2	104,3	3352	82,2	0,4	0,05	18033,4	1,9	0,24
Операции с государственными обязательствами, в т.ч.	68447	68447	100,0	68439	100,0	8,8	1,06	85600	9,1	1,15
Национального банка Грузии	26847	26847	100,0	26847	100,0	3,5	0,42	40000	4,3	0,54
покрытие процентов и долгов по внешним кредитам	41600	41600	100,0	41592	100,0	5,4	0,65	40800	4,3	0,55

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы 5

Наименование расходов	1997							1998 (план)		
	План по закону от 21.02 1997 г. (тыс. лари)	Секвестрированный план 1997 г.	% от первоначального плана	Факт (тыс. лари)	% исполнения	% к итогу	% к ВВП	тыс. лари	% к итогу	% к ВВП
Трансферты в бюджеты низших уровней, всего	46272	53325,9	115,2	50319,2	94,4	6,5	0,78	48260	5,1	0,65
в т.ч. в бюджеты автономных республик	9212	10554,0	114,6	10534,1	99,8	1,4	0,16	8797	0,9	0,12
в бюджеты других территориальных единиц	37060	42771,9	115,4	39785,1	93,0	5,1	0,62	39463	4,2	0,53
Покрытие задолженности перед организациями, отправившими товары в счет погашения долга за туркменский газ	3600	5200	144,4	4598,6	88,4	0,6	0,07	1500	0,2	0,02
Затраты на индексацию вкладов населения в Сбербанке СССР	5000	5000	100,0	500	10,0	0,1	0,01	5000	0,5	0,07
Расходы на погашение облигаций внутреннего займа Грузии 1992 года	200	200	100,0							
Поэтапное возмещение средств физических лиц, блокированных в Тбилисском отделении Внешэкономбанка СССР	300	300	100,0					300	0,0	0,00
Расходы на реализацию продукции по кредиту США	3600	3600	100,0							
Обслуживание кредитов ЕС	19780	19780	100,0	12238,4	61,9	1,6	0,19	6100	0,6	0,08
Обслуживание кредитов Всемирного банка	1800	1800	100,0	1641,4	91,2	0,2	0,03	2912	0,3	0,04

Источник: государственные бюджеты на 1997 и 1998 г.

Таблица 6. Структура и динамика расходов на социальное страхование и соцобеспечение в 1997-1998 гг.

	1997		1998	1998 в % к 1997
	факт (тыс. лари)	% исполнения скорректированного плана	план (тыс. лари)	
Социальное страхование и социальное обеспечение, всего	189971,1	95	278761,7	146,7
Социальное страхование	124485,2	92	193397,1	155,4
Пособия по болезни, беременности и родам, по временной нетрудоспособности	6650,0	77	0	
Пенсии госслужащим	32805,1	100	27000,0	82,3
Пособия по старости, потере кормильца, инвалидности, кроме тех, которые выдаются государственным служащим	60545,5	95	139500,0	230,4
Пособия по безработице	1476,0	134	1900,0	128,7
Пособия для малообеспеченных семей	10790,0	68	0	
Расходы на социальное обеспечение работников силовых ведомств	10544,1	94	19797,1	187,7
Прочие социальные расходы	1674,5	80	5200,0	309,7
Социальное обеспечение	11354,9	94	12580,0	110,7
Помощь инвалидам и одиноким пенсионерам	614,9	89	0	
Реабилитация инвалидов, в т.ч.:	6383,1	97	8200,0	128,4
содержание домов инвалидов	163,9	82	0	
содержание пансионатов для детей-инвалидов	703,0	91	0	
финансирование госпрограммы департамента по делам инвалидов	5516,1	99	8200,0	148,6
Соцобеспечение, не связанное с пребыванием в пансионатах и интернатах	2079,0	96	250,0	12,0
Другие расходы, в т.ч.:	2277,8	84	4130,0	180,7
расходы на соцзащиту по линии Минтруда и занятости	222,3	86	274,6	124,4
расходы на содержание аппаратов МТЗ, социальных фондов, инспекции труда, ВТЭКов	2232,6	84	4106,0	183,5
Социальное обеспечение беженцев	54131,1	101	72784,6	134,5
Пособия беженцам	33798,0	101	43505,9	128,7
Расходы на расселение беженцев	12735,5	103	13395,6	105,2
Другие расходы на содержание беженцев	6461,4	98	5100,0	78,9
Содержание аппарата Министерства по беженцам	133,4	79	267,9	201,5

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете на 1998 г.

Таблица 7. Структура и динамика расходов государственного бюджета на образование и воспитание в 1997-1998 гг. (тыс. лари, в %)

	1997		1997 план	1998 в % к 1997
	исполнение	% исполне- ния уточнен- ного плана		
Образование и воспитание, всего	46318,6	85	45459,0	98,1
Дошкольное воспитание	451,3	72	554,1	122,2
Детские сады и ясли	1145,1	86	1453,8	127,5
Школьное образование	6633,8	73	5433,8	81,9
Средние школы	1414,7	77	1715,9	121,3
Начальное образование	2996,7	82	2026,3	67,6
Профтехучилища	2996,7	82	2026,3	67,6
Среднее специальное образование	2222,4	61	1691,6	76,2
Высшее образование	22244,7	78	25861,4	116,2
в т.ч. университеты	7579,2	77	11986,5	158,2
высшие педагогические училища	3245,9	66	2065,3	63,6
затраты на ведомственные учебные заведения	7598,2	77	9256,5	121,9
Другая деятельность в сфере образования	4006,6	76	4892,3	122,0
в т.ч. детские дома	643,5	64	378,6	59,3
специализированные школы	102,6	76	152,3	143,5
авторские школы	144,4	95	152,9	108,8
Другие расходы	3848,1	41	7263,3	188,8
в т.ч. на реализацию программ Министерства образования	2552,0	33	3501,2	137,3

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете на 1998 г.

Таблица 8. Расходы госбюджета на здравоохранение в 1997-1998 гг.

	1997		1998 план	1998 в % к 1997
	исполнение	% исполне- ния уточнен- ного плана		
Здравоохранение (всего)	25608,2	56	53687,3	209,6
Прикладные исследования и экспериментальные разработки институтов здравоохранения	615,7	91		
Финансирование другой деятельности	24992,6	55		
в т.ч. реализации государственных программ	19901,5	54	44490,0	223,5
из них: программ медицинской профилактики	2683,1	31	6000	223,5
других программ здравоохранения	9043,4	72	9820,0	108,5
дотации на реализацию государственной программы медицинского страхования	81750,0	51	15800	19,3
Прочие расходы*	5091,1	63	9197,3	180,7

* В основном расходы на медицинское обслуживание силовых ведомств (Минобороны, Мингосбезопасности, пограничной службы, МВД).

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете на 1998 г.

Таблица 9. Баланс доходов и расходов Государственного фонда социального обеспечения и медицинского страхования в 1997-1998 гг. (в тыс. лари, в %)

	1997				1998 план
	план	факт	отклоне- ние	% испол- нения	
Доходы Фонда					
Обязательные взносы работодателей	102282	90596	-1686	89	154400*
Обязательные взносы работников	3000	3434	434	114	5800
Прочие доходы	2,000	3,971	1971	199	2500
Доходы всего	107282	98000	-9282	91	162700
Расходы Фонда					
Пенсии (все виды пенсий)	127900	120531	-7369	94	172000
Пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам,	8600	7557	-1043	88	14000**
Доплаты к низким пенсиям	500	490	-10	98	700***
Организационные и административные расходы	3000	2227	-773	74	3000
Расходы (всего)	140000	130805	-9195	93	189700
Дефицит	-32718				27000****
Покрытие дефицита					
Трансферты из центрального бюджета	32718	32805,1	87,1	100	27000

* В том числе платежи центральных бюджетных организаций — 15 млн. лари, платежи местных бюджетных организаций — 22,7 млн. лари

** Включая целевые программы на обеспечение детей

*** Пополнение пенсий шахтерам, получившим инвалидность на производстве

**** В том числе на социальные пенсии и пенсии по потере кормильца — 16 млн. лари; на увеличение пенсий участникам и ветеранам ВОВ — 5 млн. лари, на погашение задолженности Фонда — 6 млн. лари.

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете на 1998 г.

Таблица 10. Баланс доходов и расходов Государственной компании медицинского страхования в 1997-1998 гг. (тыс. лари, в %)

	1997			1998
	план, тыс. лари	факт., тыс. Лари	отклоне- ние	план, тыс. лари
Доходы				
Обязательные 3%-ные взносы организаций, учреждений	10163,0	8380,0	-1783,0	17250
1%-ные страховые взносы работников	3000,0	2792,7	-207,3	5750
Субсидии из центрального бюджета				15800
Остаток средств	16137,0	8175,0	-7962,0	
Всего доходы	29300,0	19347,7	-9952,3	38800
Расходы				
Госпрограмма психиатрии	2976,0	3092,5	116,5	3000
Госпрограмма фтизиатрии	3479,0	3122,8	-356,2	3000
Госпрограмма акушерства	6800,0	4056,7	-2743,3	7000
Лечение детей до 1 года	6892,0	4187,3	-2704,7	11000*
Госпрограмма медицинского обслуживания нетрудоспособных	5811,0	1633,6	-4177,4	
Госпрограмма борьбы с онкологическими заболеваниями	2982,0	2517,7	-464,3	3000
Другие госпрограммы**				2800
в т.ч. в программе учтены расходы на деятельность страховой организации	360,0	363,8	3,8	685,4
Остаток средств на 1 января 1998 г.		373,3		
Всего	29300,0	19347,7	-9952,3	38800

* Госпрограмма медицинского обслуживания детей до 2-х лет.

** Программа профилактики и лечения инфекционных заболеваний, программа медицинской помощи инвалидам войны, программа детской кардиохирургии, программа «Искусственная почка».

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете на 1998 г.

Таблица 11. Баланс доходов и расходов Государственного фонда занятости в 1997-1998 гг.

Доходы	план	факт	% выпол- нения плана	План	1998 в % к 1997
Обязательные взносы предприятий и хозяйственных организаций	3000	3152	105,1	4300	136
Доходы всего	3000	3152	105,1	4300	136
Расходы					
Пособия по безработице	1100	1476	134	1900	129
Затраты на реализацию активной политики занятости	900	534	59	1100*	206
Расходы на финансирование общественных работ	50	50	100		
Переквалификация безработных	350	329	94	500	152
Орг. и адм. расходы	600	600	100	800	133
Всего	3000	2989	99,6	4300	144

* Включая финансирование временного трудоустройства безработных.

Источник: расчеты авторов на основе данных об исполнении бюджета 1997 г. и закона о бюджете на 1998 г.

Приложение 2

Состояние местных бюджетов

Таблица 12. Доходы местных бюджетов в 1997 г. (фактическое исполнение в тыс. лари) и 1998 г. (план)

	1997				1998	
	Доходы от налоговых и неналоговых поступлений	% исполнения скорректированного плана	Доходы, всего	% исполнения скорректированного плана	Доходы от налоговых и неналоговых поступлений	Доходы, всего
Абхазия	618,0	156,8	4011,1	99,7	633,4	5453,4
Аджария	26234,0	101,5	33190,0	101,2	31810,3	35887,3
Тбилиси	70320,5	87,3	85628,2	87,6	116736,0	121190,0
Кахетия	7320,8	89,6	9954,4	90,1	10654,7	14174,7
Имеретия	15126,1	91,6	21305,4	91,8	20315,8	29823,8
Менгрелия и Верхняя Сванетия	10666,7	114,3	14627,9	109,6	12375,3	185123
Шида Картли	5504,9	95,6	6739,3	95,9	8482,5	10308,5
Квемо Картли	11202,5	92,2	13029,6	93,7	18875,3	22286,3
Гурийский Край	1799,2	94,0	3124,6	96,3	2345,0	4579,0
Самцхе-Джавахети	3839,7	85,5	6321,1	89,8	6307,5	9239,5
Мцхета-Мтианети	3334,4	122,6	6144,1	108,9	3908,2	7074,2
Рача-Легхума	440,5	102,8	2124,0	92,1	768,3	2943,3
Всего	156407,3	92,9	206199,7	93,2	23312,8	376418,4

Источник: данные Департамента местных бюджетов Минфина РГ.

Таблица 13. Источники формирования доходов местных бюджетов в 1997-1998 гг. (тыс. лари)

	1997		1998	
	фактич. исполнение	% исполнения	план	1998 г. в % к 1997 г.
НДС*	5556,5		27300,0	490,9
Акциз*	3651,1		5000,0	136,9
Таможенные пошлины*	2475,3		2800,0	113,0
Налог на прибыль	25363,6	66,9	33904,1	133,6
Подоходный налог с физических лиц	48175,2	88,8	60724,6	126,1
Налог на землю	15083,6	85,6	29843,5	197,8
Налог на загрязнение окружающей среды вредными веществами	2593,0	36,0	6612,3	255,1
Налог на пользование природными ресурсами**			5399,6	
Государственные пошлины	895,2	56,6		
Налог на имущество	15789,8	129,5	23578,6	149,3
Налог на наследования и дарения**			2047,5	
Фиксированный налог на пункты обмена валюты***	135,2	52,6		
Другие местные налоги	12037,6	246,2	14551,2	120,8
Всего налоговые поступления			211761,3	

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы 13

	1997		1998	
	фактич. исполнение	% исполнения	план	1998 г. в % к 1997 г.
Другие неналоговые поступления и неналоговые сборы	5287,0	53,9	7545,8	142,9
Доходы от приватизации госсобственности	12734,7	228,1	9387,5	73,7
Доходы от спецсредств	6629,4	100,4	4517,7	68,2
Всего налоговые и неналоговые поступления	156407,3	92,9	233212,3	149,1
Трансферты из центрального бюджета	43394,2	95,2	48260,0	111,2
Доходы местных бюджетов, всего	206199,7	93,2	281472,30	136,5

* В 1997 г. НДС, акциз и таможенные пошлины включались в бюджет Аджарии, в 1998 г. часть поступлений по НДС включается также в бюджет г. Тбилиси.

** В 1997 г. специально не выделен в отдельной графе.

*** В 1998 г. специально не выделен в отдельной графе.

Источник: данные Департамента местных бюджетов Минфина РГ.

Таблица 14. Трансферты в местные бюджеты из центрального бюджета в 1997-1998 гг. (тыс. лари)

	1997				1998		
	Утвержденный план	Скорректированный план	Фактическое исполнение	% исполнения	Утвержденный план	в т.ч. финансирование семейной социальной помощи	финансирование специальных мероприятий
Абхазия	2706,0	2786,0	2706,0	97,1	4820,0	0,0	1051,0
Аджария	6506,0	6506,0	6506,0	100,0	4077,0	11777,0	400,0
Тбилиси	14045,0	14045,0	12862,5	91,6	4454,0	3504,0	950,0
Кахетия	2350,0	2350,0	2150,0	91,5	3520,0	1342,0	563,0
Имеретия	5916,0	6116,0	5679,7	92,9	9508,0	2381,0	1030,0
Менгрелия и Верхняя Сванетия	3737,0	3787,0	3667,0	96,8	6137,0	1319,0	1740,0
Шида Картли	1074,0	1074,0	1074,0	100,0	1826,0	1136,0	110,0
Квемо Картли	1391,0	1391,0	1391,0	100,0	3411,0	1784,0	862,0
Гурийский Край	914,0	914,0	914,0	100,0	2234,0	479,0	505,0
Самцхе-Джавахети	2264,0	2264,0	2264,0	100,0	2932,0	700,0	315,0
Мцхета-Мтианети	2602,0	2602,0	2553,0	98,1	3166,0	414,0	1545,0
Рача-Легхума	1767,0	1767,0	1627,0	92,1	21775,0	164,0	420,0
Всего	45272,0	45602,0	43394,2	95,2	48260,0	14400,0	9491,0

Источник: данные Департамента местных бюджетов Минфина РГ.

Рисунок 1. Структура расходов местных бюджетов Грузии в 1997 г.

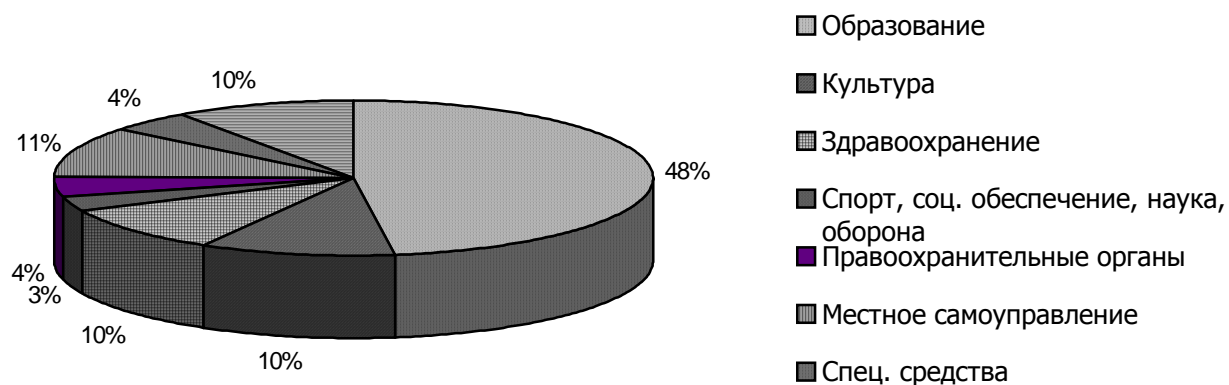
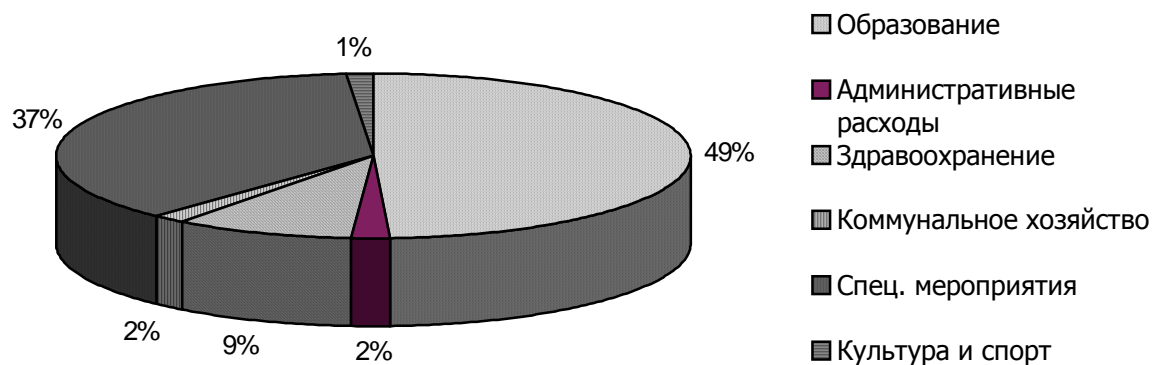


Рисунок 2. Структура использования трансфертов в местные бюджеты из центрального бюджета в 1997 г.



Приложение 3

Показатели дисциплины налоговых платежей

Таблица 15. Динамика задолженности по выплате налогов и начисленных штрафов в январе — мае 1998 г. (тыс. лари)

		Тыс. лари	Штрафы в % к основной сумме задолженности
Задолженность на 1 января	Основная сумма задолженности	71140	100,0
	Штрафы	32619	45,8
Задолженность на 1 февраля	Основная сумма задолженности	76294	100,0
	Штрафы	33393	43,8
Задолженность на 1 марта	Основная сумма задолженности	86433	100,0
	Штрафы	39297	34,0
Задолженность на 1 апреля	Основная сумма задолженности	77000	100,0
	Штрафы	41000	53,2
Задолженность на 1 мая	Основная сумма задолженности	86202	100,0
	Штрафы	47600	55,2

Источник: данные Департамента по налоговой и таможенной политике Минфина РГ.

Таблица 16. Динамика просроченной задолженности различной продолжительности в январе-апреле 1998 г. (тыс. лари)

			Тыс. лари	Штрафы в % к ос- новной сумме за- долженности
Задолженность на 1 января	от 1 до 3 месяцев	основная сумма задолженности	22665	100,0
		штрафы	8640	38,1
	от 3 до 6 месяцев	основная сумма задолженности	5572	100,0
		штрафы	4138	74,3
	от 6 до 9 месяцев	основная сумма задолженности	6604	100,0
	штрафы	511	7,7	
	более 9 месяцев	основная сумма задолженности	36369	100,0
		штрафы	18560	51,0
Задолженность на 1 февраля	от 1 до 3 месяцев	основная сумма задолженности	15684	100,0
		штрафы	5438	34,7
	от 3 до 6 месяцев	основная сумма задолженности	11710	100,0
		штрафы	7626	65,1
	от 6 до 9 месяцев	основная сумма задолженности	6844	100,0
	штрафы	1386	20,3	
	более 9 месяцев	основная сумма задолженности	41756	100,0
		штрафы	18943	45,4
Задолженность на 1 марта	от 1 до 3 месяцев	основная сумма задолженности	19802	100,0
		штрафы	6096	30,8
	от 3 до 6 месяцев	основная сумма задолженности	7030	100,0
		штрафы	4881	69,4
	от 6 до 9 месяцев	основная сумма задолженности	11496	100,0
	штрафы	5605	48,8	
	более 9 месяцев	основная сумма задолженности	48105	100,0
		штрафы	22715	47,2
Задолженность на 1 апреля	от 1 до 3 месяцев	основная сумма задолженности	14000	100,0
		штрафы	4500	32,1
	от 3 до 6 месяцев	основная сумма задолженности	22600	100,0
		штрафы	12900	57,1
	от 6 до 9 месяцев	основная сумма задолженности	12900	100,0
	штрафы	6200	48,1	
	более 9 месяцев	основная сумма задолженности	27500	100,0
		штрафы	17400	63,3

Источник: данные Департамента по налоговой и таможенной политике Минфина РГ.

Таблица 17. Накопление просроченной задолженности по выплате отдельных видов налогов (по состоянию на 1 мая 1998 г.) (тыс. лари)

		Задолженность всего (без круп- ных налогопла- тельщиков)	Задолженность по инспекции круп- ных налого- плательщиков	Задолжен- ность всего
НДС	Сумма просроченной за- долженности	24096012	8385300	32481312
	Начисления на просрочен- ную задолженность	12619197	5511500	18130697
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	4131879	0	4131879
Акциз	Сумма просроченной за- долженности	2724016	4995900	7719916
	Начисления на просрочен- ную задолженность	1604397	6310500	7914897
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	111977	0	111977
Налог на прибыль	Сумма просроченной за- долженности	9045530	2711400	11756930
	Начисления на просрочен- ную задолженность	4747477	3035500	7782977
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	809887	0	809887
Подход- ный налог	Сумма просроченной за- долженности	2994670	0	2994670
	Начисления на просрочен- ную задолженность	1979260	0	1979260
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	517711	0	517711
Налог на землю	Сумма просроченной за- долженности	12895406	1268000	14163406
	Начисления на просрочен- ную задолженность	3674275	335700	4009975
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	980165	0	980165
Налог на имущество	Сумма просроченной за- долженности	6519114	2426800	8945914
	Начисления на просрочен- ную задолженность	3816032	935500	4751532
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	832036	0	832036
Прочие на- логи	Сумма просроченной за- долженности	6324186	1815900	8140086
	Начисления на просрочен- ную задолженность	2343035	687300	3030335
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	1651960	0	1651960
Всего про- сроченная задолжен- ность по налогам	Сумма просроченной за- долженности	64598934	21603300	86202234
	Начисления на просрочен- ную задолженность	30783673	16816000	47599673
	Сумма, подлежащая вы- плате в месяц	9035615	0	9035615

Источник: данные Департамента по налоговой и таможенной политике Минфина РГ.

Приложение 4

Внешняя задолженность Грузии

Таблица 18. Кредиты, выделенные и предоставленные кредиторами на 31.03.1998 г. (млн. долл. США)

Кредитор	Общая сумма кредитов	Использовано кредитов	В % к итогу
Россия	179,3	179,3	9,9
Армения	19,6	19,6	1,1
Азербайджан	16,2	16,2	0,9
Казахстан	27,8	27,8	1,5
Туркменистан	393,6	393,6	21,7
Узбекистан	1,0	1,0	0,1
Украина	0,9	0,9	0,1
Австрия	83,2	83,2	4,6
Китай	1	3,1	0,2
Германия	51,4	34,5	2,8
Турция	54,3	54,3	3,0
Иран	12,8	12,8	0,7
США	35,0	19,9	1,9
МВФ	252,9	252,9	13,9
Всемирный банк	352,8	233,8	19,4
ЕС	240,6	122,1	13,3
ЕБРР	41,1	22,1	2,3
МФСР*	6,3	0,5	0,3
ФМЭС Японии**	40,3	0,0	2,2
КВС (США) ***	2,5	2,5	0,1
Итого	1814,7	1343,0	100,0

* Международный фонд развития сельского хозяйства.

** Фонд международного экономического сотрудничества Японии.

*** Гарантии по кредиту на систему контроля воздушного сообщения.

Источник: данные Министерства финансов РФ.

Литература

Веллиш С., *Грузия. Краткий обзор проблем макроэкономической политики*, «Исследования и анализ», № 87, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Домбровский М., *Фискальные проблемы в период трансформации*, «Исследования и анализ», № 122, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1998.

Домбровский М., *Фискальный кризис в период трансформации. Динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы*, «Исследования и анализ», № 72, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Закон Грузии о государственном долге, 5 марта 1998 г.

Закон о бюджете Республики Грузия на 1998 г., декабрь 1997 г. (на грузинском языке).

Закон Республики Грузия «О бюджетной системе и бюджетных полномочиях различных уровней власти», май 1996 г.

Клёц К., *Центральный банк и коммерческие банки Грузии*, «Исследования и анализ», № 113, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997.

Налоговый кодекс Грузии, Тбилиси, Налоговая инспекция Грузии, 1997.

Синицина И., *Проблемы реформирования социальной защиты и социальной инфраструктуры в Грузии*, «Исследования и анализ», № 96, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1996.

Синицина И., *Фискальная политика и организация сферы государственных финансов Грузии*, «Исследования и анализ», № 110, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997.

Указ № 105 Президента Грузии «Об основных результатах функционирования экономики Грузии и исполнении государственного бюджета 1997 года и ближайших задачах», 26 февраля 1998 г.

Указ № 158 Президента Грузии «Об усовершенствовании экономического механизма текущих реформ в системе здравоохранения Грузии», 30 марта 1997 г.

Указ № 716 Президента Грузии «О механизме индексации денежных средств, числящихся на вкладах населения и мерах по его осуществлению», 3 декабря 1997 г.

Cheasty A., Davis J. M., *Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union: an Interim Assessment*, «МОСТ-MOST: CEPR Discussion Paper», No. 1339, 1996.

Georgian Economic Trends. Quarterly Review, First Quarter 1998, Tbilisi, Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, July 1998.

Georgian Economic Trends. Quarterly Review, Fourth Quarter 1997, Tbilisi, Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, March 1998.

Law of Georgia «On Amendments and Addenda to the Tax Code of Georgia», 18 September 1997.