

БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА: СУЩНОСТЬ, ЦЕЛИ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Галина УЛИЯН, Юлия КАПРИАН, Татиана ВИШАНУ

Молдавский государственный университет

Бюджетная система является единой системой бюджетов и фондов, которая составляет национальный публичный бюджет и состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, бюджетов административно-территориальных единиц, фондов обязательного медицинского страхования. Бюджетно-налоговая политика является составной частью государственной политики, связанной с повышением доходов за счет налогов и других средств и принятием решений с учетом уровня и структуры расходов с целью улучшения экономической ситуации, стабильности бюджета и устойчивого роста экономики.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетно-налоговая политика, государственные займы, государственные расходы, государственные доходы, государственный сектор.

SISTEMUL BUGETAR AL REPUBLICII MOLDOVA: ESENȚĂ, OBIECTIVE ȘI CARACTERISTICI DE BAZĂ

Sistemul bugetar este un sistem unitar de bugete și fonduri, care constituie bugetul public național, cuprinzând bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, fondurile asigurărilor obligatorii de asistență medicală. Politica bugetar-fiscală este o parte a politicii guvernului care este preocupată de creșterea veniturilor prin impozitare și prin alte căi și de luarea unor decizii privind nivelul și structura cheltuielilor pentru îmbunătățirea situației economice.

Cuvinte-cheie: sistem bugetar, politică bugetar-fiscală, împrumuturi publice, sector public.

THE BUDGETARY SYSTEM OF REPUBLIC OF MOLDOVA: ESSENCE, OBJECTIVES AND MAIN FEATURES

The budget system is an integrated system of budgets and funds that constitute the national public budget, comprising the state budget, the social state security budget, the administrative-territorial unit budgets and mandatory health insurance fund. Fiscal policy is part of government policy which is concerned with raising revenue through taxation and other means, and deciding on the level and pattern of expenditure with a view to correct the situations in the economy.

Keywords: budgetary system, fiscal policy, public loans, public revenues, public expenditures, public sector.

Бюджет играет важную роль в жизни каждого государства. Он является статьей доходов и расходов государства, в большей или меньшей степени волнующей каждого гражданина и оказывающей влияние на благосостояние народа. С давних времён бюджет волнует и будоражит умы профессиональных политиков, экономистов и великих мира сего. На протяжении столетий его формирование и распределение вызывает жаркие споры и постоянные дискуссии. Как известно, бюджет на всех его уровнях играет огромную роль в развитии и процветании государства, продвижении научно-технического прогресса (бюджетные финансирования исследований и разработок), развитии экономики (особенно не прибыльных, но социально значимых отраслей экономики) посредством инвестирования, дотаций и т.д.

Как правило, один раз в год, во время утверждения проекта бюджета, разворачивается настоящая битва за бюджетные дотации и финансирование. Эта битва затрагивает всех: как министерства и научно-исследовательские институты, так и государственные предприятия и частный сектор. Функционирование государственного бюджета происходит посредством особых экономических форм – *доходов* и *расходов*, отражающих последовательные этапы перераспределения стоимости общественного продукта, концентрируемого в руках государства. Доходы служат финансовой базой государства, а расходы – удовлетворению общественных потребностей. Доходы бюджета выражают экономические отношения, складывающиеся у государства с организациями, предприятиями и гражданами в процессе формирования бюджетного фонда страны.

Бюджетной системой называется совокупность бюджетов всех уровней (в Республике Молдова – это *государственный бюджет, муниципальный бюджет и местные бюджеты*) и государственных

внебюджетных фондов. *Государственные внебюджетные фонды* – это денежные средства государства, имеющие целевое назначение и не включенные в государственный бюджет. Эти средства находятся в распоряжении центральных и территориальных органов власти и концентрируются в специальных фондах, каждый из которых предназначен для определенных нужд. Примерами могут служить фонд социального страхования и фонд медицинского страхования.

Внебюджетные фонды создаются, в основном, в социальных целях и финансируются за счет специальных налогов и субсидий из бюджета. Подобные фонды расширяют возможности вмешательства государства в экономику, минуя бюджет и, следовательно, парламентский контроль. Кроме того, за счет государственных внебюджетных фондов можно создать видимость уменьшения дефицита бюджета. Существуют также *целевые бюджетные фонды*, являющиеся, в отличие от государственных внебюджетных фондов, составной частью госбюджета. Как и государственные внебюджетные фонды, они нацелены на то, чтобы целевые налоги шли не в "общий котел" госбюджета, а расходовались строго по назначению: на строительство и содержание дорог, геологоразведку и т.д. Средства целевых бюджетных фондов хранятся в банках и приносят прибыль бюджету.

В бюджетной системе стран с федеративным устройством можно выделить три уровня: бюджет центрального (федерального) правительства, бюджеты субъектов федерации (региональные бюджеты) и бюджеты органов местного самоуправления (местные бюджеты). В остальных странах бюджетная система имеет два уровня: бюджет центрального правительства и местные бюджеты. Если сложить вместе бюджет центрального правительства и бюджеты территорий, т.е. бюджеты муниципия и местных органов самоуправления, то этот свод бюджетов называется *консолидированным бюджетом*. Наконец, если к консолидированному бюджету добавить государственные внебюджетные фонды, то получим так называемый *бюджет расширенного правительства*.

Согласно неолиберальной и неоклассической теории, идеальное исполнение государственного бюджета – это полное покрытие расходов доходами и образование *остатка средств*, т.е. превышение доходов над расходами. Образовавшийся остаток правительство может использовать при непредвиденных обстоятельствах, для досрочных выплат задолженности или перевести его в доход бюджета следующего года. Возникающий в результате превышения расходов над доходами *бюджетный дефицит* покрывается государственными займами (внутренними и внешними). Они осуществляются в виде продажи государственных ценных бумаг, займов у внебюджетных фондов (например, у фонда страхования по безработице или пенсионного фонда) и получения кредитов у банков (эта форма финансирования бюджетного дефицита часто практикуется местными властями).

Государственные займы – не единственный путь покрытия дефицита государственного бюджета. У большинства развитых стран со времен перехода от золотого к бумажно-денежному обращению накоплен значительный опыт покрытия бюджетного дефицита посредством дополнительной эмиссии денег. Особенно часто правительства прибегают к этому средству в критических ситуациях – во время войны, длительного кризиса. Последствия такой эмиссии общеизвестны: развивается неконтролируемая инфляция, подрываются стимулы для долгосрочных инвестиций, раскручивается спираль "цена – заработная плата", обесцениваются сбережения населения, воспроизводится бюджетный дефицит. В целях сохранения хозяйственной и социальной стабильности правительства развитых стран всемерно избегают неоправданной эмиссии денег. В этих целях в систему рыночной экономики встроены специальный блок-предохранитель: конституционно закрепленная в большинстве стран независимость национального эмиссионного банка от исполнительной и законодательной властей. Эмиссионный банк не обязан финансировать правительство, таким образом ставится заслон инфляционному взрыву, который мог бы произойти, если бы деньги печатались по желанию правительства.

Государственные займы менее опасны, чем эмиссия, но и они оказывают определенное негативное воздействие на экономику страны.

Во-первых, в определенных ситуациях правительство прибегает к принудительному размещению государственных ценных бумаг и нарушает таким образом рыночную мотивацию деятельности частных финансовых институтов.

Во-вторых, если правительство даже и создает достаточные стимулы для приобретения юридическими и физическими лицами правительственных ценных бумаг, то государственные займы, мобилизуя свободные средства на рынке ссудных капиталов, сужают возможности получения кредита

частными фирмами. Фирмы, особенно мелкие и средние, не являются для банков такими надежными заемщиками, как государственные органы.

Государственные займы на рынке ссудных капиталов способствуют удорожанию кредита – росту учетной ставки.

У государственных займов есть, однако, и положительные стороны. Во-первых, образовавшийся на этой основе рынок государственных ценных бумаг может привлечь часть инвесторов, для которых остальные секторы фондового рынка непривлекательны. Во-вторых, размещая на этом рынке ценные бумаги новых государственных займов или выкупая досрочно бумаги старых займов, государство может активно воздействовать на спрос и предложение на всем рынке ссудных капиталов. Однако эти положительные стороны проявляются преимущественно в развитых странах со стабильной экономикой.

Бюджетно-налоговая политика является ключевым элементом государственного финансового регулирования. Финансовую политику государства иногда называют бюджетно-налоговой. В общем можно согласиться с таким определением, хотя финансовая политика не связана исключительно с бюджетом и налогами. Если разложить финансовую политику на составляющие, то политика в области бюджета есть политика, связанная с государственными расходами; налоговая политика – с государственными доходами. Ныне экономисты самых различных школ безоговорочно признают, что фискальная политика оказывает сильнейшее воздействие на любую экономическую систему. Налоговая политика в течение 2008-2011 гг. была направлена на обеспечение благоприятной предпринимательской среды, стабильности и прогнозируемости бюджетных доходов.

Главные задачи налоговой политики в финансовом секторе тесно взаимосвязаны с целями, наметченными в среднесрочных расходах, ежегодно утверждаемых правительством. Исходя из этого, основными целями налоговой политики являются следующие: достижение оптимального уровня налогового бремени и расширение налогооблагаемой базы; обеспечение налогового равенства, стабильности и прозрачности; дальнейшая кодификация и совершенствование (упрощение) налогового законодательства; стимулирование экономической деятельности, в частности посредством поддержки развития малого бизнеса, привлечения как иностранных, так и местных инвестиций в национальную экономику, создания новых рабочих мест и др.; приведение налогового законодательства страны в соответствие с законодательством Европейского Союза.

В целях стимулирования экономической деятельности Правительство Молдовы и в дальнейшем будет предпринимать соответствующие меры по обеспечению благоприятного делового климата. Обозначенные меры предполагают: сохранение предусмотренного налоговым законодательством льготного налогообложения для инвесторов, экономических агентов малого бизнеса; совершенствование (упрощение) процедур по администрированию указанных льгот.

В основном, обозначенные цели развития финансового сектора будут достигаться при условии сохранения наиболее значимых освобождений от налогов, предоставленных финансовым учреждениям: это вычет отчислений на скидки, на потери по кредитам (в фонд риска), а также обязательных годовых платежей, первоначальных, квартальных и специальных взносов банков в фонд гарантирования депозитов в банковской системе при расчете подоходного налога; освобождение от подоходного налога в размере 100% доходов, полученных коммерческими банками от кредитов, выданных на срок более 3 лет, и в размере 50% по доходам, полученным от кредитов, предоставленных на срок от 2 до 3 лет; освобождение от подоходного налога до 1 января 2010 г. доходов физических лиц, полученных по банковским депозитам, по ценным бумагам – банковским депозитным сертификатам и банковским векселям, по сбережениям на личных счетах граждан в сберегательно-заемных ассоциациях на территории Республики Молдова, а также доходов по государственным ценным бумагам и по ценным бумагам, выпущенным Национальным банком Молдовы; освобождение финансовых услуг от НДС.

Основными целями бюджетной политики Республики Молдова на среднесрочный период являются: дальнейшее приведение публичных услуг в соответствие с реальными возможностями накопления бюджетных доходов и достижение стабильности бюджета; оптимизация приоритета публичных расходов и пересмотр социальной политики посредством обеспечения социальной защиты на основе мероприятий по поддержанию наиболее уязвимых слоев населения; дальнейшее применение методов бюджетного программирования при обосновании бюджета и ассигновании публичных фондов на основе соответствующих программ. Программы будут разрабатываться для приоритетных секторов,

включая оценку их отдачи и влияние на экономический рост и жизненный уровень населения. Правительство установило строгий контроль за расходами за счёт улучшения менеджмента расходов, оптимизации численности работников, ликвидации неэффективно работающих учреждений, внедрения новых (альтернативных) форм оказания более дешевых услуг, упрощения доступа к услугам, возможности использования новых технологий, определения более качественных услуг. Задачами правления были: стабилизация национального публичного бюджета, создание предсказуемой бюджетно-налоговой законодательной базы и поддержание дефицита бюджета на разумном уровне; проведение бюджетно-налоговой политики, направленной на устойчивый рост экономики, путем сокращения удельного веса публичного потребления и увеличения продуктивных публичных инвестиций; обеспечение справедливого распределения публичных финансов, облегчение налогового бремени и упрощение системы налогов и сборов.

Приоритетные меры: возобновление переговоров с Международным валютным фондом, другими международными финансовыми организациями и странами-донорами с целью получения внешней помощи на выгодных условиях для финансирования дефицита бюджета и реализации программы восстановления экономики; согласование бюджетно-налоговой, денежно-кредитной, валютной, инвестиционной и торговой политик с целью обеспечения устойчивого развития финансово-экономической системы, сокращения доли национального публичного бюджета в ВВП до 35 процентов; усовершенствование системы прогнозирования бюджетных доходов и расходов с целью искоренения практики неоднократного изменения годового бюджета в течение года; недопущение блокирования платежей из национального публичного бюджета с целью увеличения финансовой надежности бюджета и сохранения денег налогоплательщиков в их хозяйственном обороте; совершенствование механизмов администрирования НДС и акцизов; ускорение процедур их возврата из государственного бюджета; использование бюджета по программам, увеличение гибкости бюджетных расходов в рамках среднесрочных расходов (3 года) на центральном и местном уровнях; обеспечение стабильности, предсказуемости и прозрачности налоговых политик и процедур, применяемых к налогоплательщикам, путем принятия и применения Кодекса налоговых процедур и Кодекса таможенных процедур; оценка и постепенное сокращение псевдоналоговых доходов в бюджет, поступающих от оказания платных услуг государственными учреждениями; переход к третьему этапу реформы регулирования бизнеса ("Гильотина-3"); недопущение освобождения должников от внесения в национальный публичный бюджет обязательных платежей, что подрывает свободную конкуренцию и ставит в невыгодное положение честных хозяйствующих субъектов и физических лиц, исполняющих свои налоговые обязательства согласно действующему законодательству; отказ от практики создания специализированных фондов за счет взносов предприятий и использование прозрачных механизмов поддержки посредством субсидий; повсеместное внедрение системы налоговых деклараций путем использования информационных технологий (е-деклараций), с тем чтобы не менее 60 процентов налоговых деклараций подавались через Интернет; повышение способности налогового администрирования, с тем чтобы постоянно росла доля налоговых доходов в структуре общих бюджетных поступлений; рассмотрение возможности введения единой ставки подоходного налога для физических и юридических лиц; обеспечение эффективного, прозрачного и ответственного использования публичных финансовых ресурсов, в том числе в области государственных закупок; направление средств, полученных от разгосударствления публичной собственности, на инвестиции в социальную и экономическую инфраструктуру; установление ясных принципов перераспределения доходов государственного бюджета бюджетам административно-территориальных единиц с исключением политического субъективизма.

В области публичных расходов, учитывая их прямое влияние на жизненный уровень, в последующие годы будет уделяться повышенное внимание социальным выплатам населению и расходам по заработной плате. Выделение ресурсов по секторам будет осуществляться на основе анализа секторальных программ расходов с учетом факторов стратегического влияния на развитие секторов, а также возможности оптимизации расходов в некоторых секторах, уточненных в Среднесрочном прогнозе расходов. С целью достижения бюджетной прозрачности будет проводиться политика интегрирования операций в рамках бюджета. В результате государственный бюджет, помимо традиционных доходов и расходов, будет включать специальные фонды и средства, а также инвестиционные проекты с внешним финансированием.

В настоящее время бюджетно-налоговая политика и бюджет неотделимы друг от друга. Эта политика является важнейшим инструментом формирования государственного бюджета. С другой стороны, она включает в себя теоретическую основу и на практике определяет статьи расхода бюджетных средств. Через налоговую политику и бюджетное финансирование предоставляется возможность влиять на различные стороны хозяйствования, способствуя ускорению обновления производственных фондов, быстрейшему внедрению в производство научно-технического прогресса.

Не во всех странах, однако, бюджетно-налоговая политика способна обеспечить стабильное поступление денежных средств в государственную казну. Ряду стран, особенно развивающимся, приходится сталкиваться с таким явлением, как бюджетный дефицит. В настоящее время очень насущной является проблема государственного долга. Особенно остро этот вопрос стоит в странах с развивающейся экономикой.

Меры фискальной политики не всегда успешны. Порой они сопровождаются обременительными проявлениями, могут даже препятствовать стабилизации национальной экономики. Иногда это неизбежные болезни роста, а конечный результат оказывается благотворным. Изучение источников формирования государственного бюджета, а также факторов, влекущих за собой дефицит бюджета, является одной из важнейших задач ряда государственных институтов. Рациональное использование государством своего бюджета ведёт к повышению уровня жизни населения. Полагаем, что необходимо совершенствовать бюджетный механизм и укреплять его доходную базу для укрепления денежного обращения и финансового положения страны.

В заключение отметим, что проблема госбюджета и сбора налогов, независимо от места и времени, будет оставаться актуальной. Но грамотно сформированная и последовательно проводимая бюджетно-налоговая политика, как правило, характеризуется достижением макроэкономической стабильности, сбалансированностью государственных финансов и ведёт к стабильному, уравновешенному и, не побоимся этого слова, процветающему образу жизни всех субъектов государства.

Литература:

1. Конституция Республики Молдова, принятая 29.07.1994.
2. Гражданский кодекс Республики Молдова, принят 06.06.2002.
3. Налоговый кодекс Республики Молдова, № 1163-XIII от 24.04.1997.
4. Закон о государственном бюджете на 2011 год // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, № 198-195 от 20 апреля 2011 г.
5. Закон о государственном бюджете на 2010 год // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, № 164-167 от 9 декабря 2009 г.
6. Блэк С. PR: международная практика. - М.: Изд. дом «Довгань», 1997. - 180 с.; Кишинёв: «Эврика», 2001. - 208 с.
7. Булатов А.С. Экономика. - Москва: «Юристъ», 2004. - 896 с.
8. Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. - 480 с.
9. Харвей Мак Кей. Как уцелеть среди акул. - Москва: Экономика, 1991.
10. Экономическое обозрение «Логос-пресс» 2007-2011 гг.

Prezentat la 25.10.2012