**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ БЮДЖЕТНОЙ И НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРИДНЕСТРОВЬЯ НА 2018 ГОД И СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ**

**ВВЕДЕНИЕ**

В первой части Концепции бюджетной и налоговой политики на 2018 год и среднесрочную перспективу, презентованной в конце 2017 года, были представлены результаты ретроспективного анализа макроэкономической ситуации, складывавшейся в Приднестровской Молдавской Республике на протяжении последних 15 лет, обозначены основные дисбалансы отечественной экономики и ключевые риски, которые могут выступать главными ограничителями ее развития в ближайшем будущем.

Бюджетная и налоговая политика, являясь составными частями общеэкономической политики, выступают, с одной стороны, производными от заданных макроэкономических условий, с другой, оказывают свое непосредственное воздействие на их формирование. К сожалению, на протяжении достаточно длительного периода времени в силу как объективных, так и субъективных факторов, экономическая политика государства была ориентирована на решение тактических задач, зачастую без учета стратегических ориентиров. В результате принятые решения, оказав сиюминутный, стабилизирующий эффект, в долгосрочной перспективе негативно воздействовали на экономику. Наиболее наглядными примерами являются попытки искусственного сдерживания валютного курса и накачки экономики необеспеченными деньгами. При этом наибольшее отрицательное влияние оказывает принятие на себя избыточных социальных обязательств, так как данные расходы по своему характеру являются наиболее негибкими и их сокращение чревато ростом социальной напряженности в обществе. Одновременно с этим необходимость их обслуживания вынуждает органы государственной власти и управления повышать нагрузку на реальный сектор экономики, либо увеличивая налоговое бремя, либо осуществляя заимствования на длительный период, тем самым вымывая ликвидность у экономических агентов. Еще один путь, являющийся разрушительным для финансовой системы любого государства, это эмиссионное покрытие дефицита бюджета. Следует отметить, что в приднестровской экономике к началу 2017 года применялся симбиоз всех трех форм финансирования государственных расходов. Бюджетная система находилась на краю пропасти, тогда как реальный сектор на грани истощения своих возможностей. Налоговая политика при этом характеризовалась отсутствием системного подхода и попытками за счет индивидуальных преференций стабилизировать обстановку в тех или иных секторах.

Ситуация 2016 года, когда государственные расходы складывались в пределах 50% ВВП, дефицит превышал 17% ВВП, уровень жизни падал, а резервы отсутствовали, достаточно наглядно отражала фактическое банкротство системы управления на тот момент. Однако следует понимать, что преодолеть подобные дисбалансы, накапливавшиеся годами, одномоментно нереально. Необходима систематическая комплексная работа всех ветвей власти под руководством Президента, подчиненная одной цели: выстраиванию новой модели экономики Приднестровья, отвечающей текущим вызовам современности, с опорой на собственные ресурсы, с максимальным задействованием и развитием личностного потенциала каждого гражданина.

Для формирования этой модели необходима реализация соответствующих бюджетной и налоговой политик, которые будут способствовать развитию экономики, наращиванию производственных возможностей, улучшению инвестиционного климата. Государство должно стать партнером для бизнеса и граждан, но партнерские отношения предусматривают движение навстречу, то есть, с одной стороны, это должна быть открытая предсказуемая политика, с другой - осуществление деятельности в легальном правовом поле. Важным также является поэтапный уход от патернализма, подавляющего личную инициативу, порождающего иждивенческие настроения и способствующего экономическому застою. Снимая с себя избыточную социальную ответственность, государство должно сконцентрироваться на помощи наиболее уязвимым категориям населениям. В данном случае социальная ответственность распределяется между государством, бизнесом и гражданами. В рамках субсидиарной модели подлинное решение социальных проблем заключается в создании таких условий, чтобы большее  
количество людей могло достойно зарабатывать, содержать семью и самостоятельно решать свои жизненные проблемы. Реализация сильными своих возможностей является главным условием защищенности слабых.

Основные целевые ориентиры бюджетной и налоговой политики на среднесрочную перспективу, концептуальные подходы к их реализации, направления возможных преобразований в ключевых отраслях социальной сферы более подробно рассматриваются во втором и третьем разделах Концепции.

**Раздел II. Направления бюджетной политики, структурные реформы и эффекты (обзор ключевых моментов)**

**I. Определение концепции бюджетной политики на среднесрочную перспективу**

Сложность текущей экономической ситуации (экономическая блокада со стороны сопредельных государств, замедление темпов мирового экономического роста, ограниченный доступ приднестровских предприятий к дешевым кредитным ресурсам, высокие инвестиционные риски, демографические диспропорции) и связанные с этим проблемы исполнения бюджета, предопределяют в среднесрочной перспективе ограниченные возможности республики по увеличению расходов сектора государственного управления. В сложившихся условиях, при которых расходы сектора государственного управления превышают 40% ВВП, в среднесрочной перспективе Правительству Приднестровской Молдавской Республики необходимо придерживаться жесткой бюджетной политики, предусматривающей:

1. Максимально возможный мораторий на рост определенных направлений бюджетных расходов.
2. Изменение структуры расходов сектора государственного управления в сторону повышения удельного веса капитальных вложений.

В условиях отсутствия фискального пространства (около 90 процентов расходов связано с исполнением социальных обязательств), а также с учетом объективной потребности увеличения заработных плат работников сектора государственного управления, у Правительства отсутствует реальная возможность значительной фискальной корректировки.

Таким образом, снижение расходов сектора государственного управления и бюджетного дефицита относительно размера экономики в среднесрочной перспективе планируется осуществить преимущественно за счет расширения налогооблагаемой базы и роста экономики номинальными темпами на уровне порядка 7% в год.

***Таблица 1.1.***

**Структура расходов государственного бюджета в разрезе**

**экономической классификации в 2016-2020 гг., % ВВП**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | **2016 год (факт)** | **2017 год (факт)** | **2018 год (прогноз)** | **2019 год (прогноз)** | **2020 год (прогноз)** |
| Оплата труда | 18,2 | 17,3 | 16,4 | 15,7 | 14,9 |
| Использование товаров и услуг | 3,8 | 3,4 | 3,6 | 4,2 | 4,8 |
| Субсидии и гранты | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,6 |
| Социальные пособия | 23,1 | 20,1 | 19,7 | 18,4 | 17,8 |
| Прочие расходы | 0,6 | 0,9 | 2,1 | 2,2 | 2,2 |
| *в том числе* |  |  |  |  |  |
| *капитальные вложения* | *0,1* | *0,3* | *1,6* | *1,7* | *1,6* |
| **Итого расходы** | **47,2** | **43,3** | **43,5** | **42,2** | **41,4** |

В среднесрочной перспективе при фиксации расходов сектора государственного управления в абсолютном выражении на уровне 2016-2017 гг. и номинальных темпах роста ВВП на уровне 7% в год, к 2020 году ожидается выход на показатель расходов сектора государственного управления на уровне 41,4% ВВП. **Ключевым аспектом планируемого бюджетного манёвра станет удержание в базисных пределах расходов на текущее потребление (в том числе фонд заработной платы) и увеличение финансирования капитальных затрат.** Это позволит, с одной стороны, начать приводить в соответствие государственные обязательства с возможностями реального сектора экономики, с другой, частично улучшить критическое состояние социальной инфраструктуры (школы, больницы, детские сады, коррекционные учреждения). В результате прогнозируется, что к 2020 году на финансирование расходов на оплату труда и социальные пособия через государственный бюджет будет направляться порядка 32,7% ВВП против текущих 37,4%. Замораживание объёма социальных выплат будет способствовать поэтапному уменьшению дефицита государственного бюджета.

При этом расходы на оплату труда планируется стабилизировать на уровне 15% ВВП, снизив их относительное значение на 3 п.п. в сравнении с 2016 годом. В условиях отсутствия возможностей у государства по единовременному повышению уровня оплаты труда во всех сегментах приоритетным станет ее поэтапное увеличение в тех секторах, где отсутствует потенциал внутренней оптимизации, а сложившиеся величины представляют собой угрозу безопасности государства. В первую очередь, речь идет о силовом блоке и судебной системе.

Расходы на социальную политику прогнозируется снизить в относительном выражении на   
5 п.п. до отметки 18% ВВП. При этом Правительство намерено и в дальнейшем продолжать реализовывать практику 2017 года и принимать меры дополнительной адресной поддержки наиболее социально уязвимых слоев населения. В случае реализации базовых сценариев экономического роста в среднесрочной перспективе и при наличии устойчивой тенденции прироста финансовых ресурсов, в 2020 году планируется увеличение уровня пенсионного обеспечения для всех категорий граждан.

На фоне осуществления политики сдерживания неадекватного темпам роста экономики расширения социальных расходов в среднесрочной перспективе планируется поддержание расходов на товары и услуги на уровне 5% ВВП, а расходов на капитальные вложения на уровне 1,6-1,7% ВВП. С одной стороны, это позволит повысить уровень материально-технического снабжения бюджетных организаций, уменьшить динамику роста кредиторской задолженности и улучшить состояние социальной инфраструктуры бюджетных учреждений, с другой, сформировать на уровне значимых для экономики величин параметры государственного инвестиционного спроса, что также будет способствовать развитию реального сектора.

Реализация данного подхода началась уже с 2018 года. В Законе Приднестровской Молдавской Республики «О республиканском бюджете на 2018 год» впервые в структуре целевых бюджетных фондов выделен Фонд капитальных вложений Приднестровской Молдавской Республики в объёме порядка 3,2% от совокупных государственных расходов, предназначенный для реализации программ капитальных вложений, капитального ремонта, развития материально-технической базы учреждений социальной сферы, прежде всего здравоохранения, образования. В результате в процентном соотношении с валовым внутренним продуктом доля совокупных вложений государства в основные фонды, как ожидается, вырастет в 2018 году с 0,3% до 1,6%. **Поддержание данного показателя в пределах 2% ВВП является ориентиром в деятельности Правительства Приднестровской Молдавской Республики на среднесрочную перспективу.**

Следует также подчеркнуть, что во многом эта мера носит экстренный характер и лишь частично покрывает потребности в обновлении объектов инфраструктуры.

Нельзя не учитывать и кризисное состояние предприятий энергетического, коммунального, транспортного сектора. Так, например, по ГУП «Единые распределительные электрические сети», которое осуществляет снабжение приднестровских потребителей электрической энергией, средний уровень износа производственного оборудования сложился на уровне более 70%, срок эксплуатации отдельных объектов воздушных, кабельных линий электропередачи превысил 50 лет (при нормативе 25 лет). По ГУП «Водоснабжение и водоотведение» износ основных средств превышает 78%.

МГУП «Тирастеплоэнерго», являющееся ведущим энергетическим государственным предприятием республики, ключевым направлением деятельности которого является обеспечение потребителей отоплением и горячим водоснабжением, содержит на балансе 130 котельных с 283 котлами. При этом основные источники теплоснабжения строились в 70-80-е годы прошлого столетия и имеют завышенную установленную тепловую мощность. В то же время масштабы износа производственных мощностей котельных составляют в среднем порядка 80-85%, а 50% основного оборудования эксплуатируется с 1964-1986 гг., износ которого достигает 100%. Тепловые сети эксплуатируются с 1972-1985 гг., то есть срок их эксплуатации варьирует от 30 до 45 лет при нормативном – 14,7 лет.

Даже предварительные результаты осуществляемой Правительством Приднестровской Молдавской Республики работы по оценке реальной ситуации в сфере жилищно-коммунального хозяйства, электрического городского транспорта позволяют сделать вывод о том, что Приднестровье стоит на пороге полномасштабной техногенной катастрофы, которая может представлять угрозу в региональном масштабе. Во многом такая ситуация связана с тем, что государство из года в год не оплачивало стоимость потребленных коммунальных услуг, что привело к накоплению значительных долгов перед предприятиями сферы естественных монополий и подорвало их инвестиционные возможности. **Поэтому в среднесрочной перспективе в рамках бюджетной политики важнейшей задачей является концентрация ресурсов в направлении погашения хотя бы текущих долгов, что позволит не только стабилизировать ситуацию на данных предприятиях, но и перейти к реализации инвестиционных программ по модернизации и обновлению основных фондов.**

***Таблица 1.2.***

**Структура расходов государственного бюджета в разрезе**

**функциональной классификации, % ВВП**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | **2016 год (факт)** | **2017 год (факт)** | **2018 год (прогноз)** | **2019 год (прогноз)** | **2020 год (прогноз)** |
| Государственные службы общего назначения | 1,8 | 2,5 | 2,3 | 2,2 | 2,0 |
| Оборона | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 1,6 |
| Общественный порядок и безопасность | 4,3 | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 4,2 |
| Экономические вопросы | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 |
| Охрана окружающей среды | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Жилищные и коммунальные услуги | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,9 |
| Здравоохранение | 4,1 | 3,8 | 4,0 | 4,2 | 4,5 |
| Отдых, культура и религия | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,8 |
| Образование | 7,9 | 7,4 | 7,8 | 7,5 | 7,1 |
| Социальная защита | 22,8 | 19,8 | 19,7 | 18,5 | 17,9 |
| Прочие расходы | 1,6 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| **Итого расходы** | **47,2** | **43,3** | **43,5** | **42,2** | **41,4** |

Достижение сбалансированности бюджетной системы республики должно обеспечиваться проведением ответственной политики как на республиканском уровне, так и на уровне местных бюджетов. Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных и муниципальных учреждений, оказывающих платные услуги и осуществляющих иную приносящую доход деятельность, должны быть направлены на повышение эффективности предоставления услуг в условиях снижения расходов государственного бюджета на их содержание с постепенным переходом данных государственных (муниципальных) учреждений на основании формирования государственного заказа, с последующей реорганизацией государственных учреждений в автономные некоммерческие организации для осуществления их деятельности на платной основе.Необходима разработка и применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов. В сферах, где это целесообразно, необходимо внедрение форм финансирования, обеспечивающих увязку между результатами деятельности учреждения и суммой выделяемых ему средств.

Таким образом, Правительство в предстоящие 3 года, должно добиться снижения общих расходов государственного управления до 41,4% от ВВП (в 2016 году – 47,2%), в том числе:

- снизить долевое соотношение расходов на оплату труда работников бюджетной сферы и показателя валового внутреннего продукта на 3 п.п. от сложившихся в 2016 году 18,2% до 14,9% ВВП;

- увеличить расходы на использование товаров и услуг до 4,5-5% от ВВП;

- капитальные вложения довести до 1,5-2 % от ВВП, прежде всего путем аккумулирования финансовых ресурсов в Фонде капитальных вложений Приднестровской Молдавской Республики, основной целью которого будет являться осуществление капитальных вложений в инфраструктуру государственного сектора, в том числе, объектов социального назначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Учитывая, что основными направлениями расходования государственных средств выступают расходы на отрасли социального характера, далее представлен анализ функционирования и перспективы развития данных отраслей.

**II. Здравоохранение**

С институциональной точки зрения приднестровская система здравоохранения является традиционной для стран постсоветского пространства, которая финансируется и управляется государством. В основе системы лежит разветвленная сеть государственных учреждений здравоохранения, ключевыми элементами которой являются поликлиники и больницы, оказывающие в основном бесплатные медицинские услуги населению. Стационарная медицинская помощь организована по системе Семашко, в рамках которой республиканские и городские (районные) больницы обеспечивают оказание стационарной и экстренной помощи.

Административные отношения в системе здравоохранения республики построены по иерархическому и территориальному принципу. Разработку политики осуществляет Правительство;ее реализация возложена на Министерство здравоохранения, которое отвечает за функционирование (результаты) всей системы здравоохранения в республике.

«Вертикаль» управления и контроля над учреждениями здравоохранения включает министерский (государственный) и местный (муниципальный) уровни. Государственные органы управления здравоохранением имеют право контролировать работу частных медицинских учреждений и частнопрактикующих врачей. Особая роль отводится Правительству, так как по Конституции именно оно руководит государственной политикой в области охраны здоровья граждан.

В соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об основах охраны здоровья граждан» в республике выделяют три системы здравоохранения: государственную, местную и частную.

Государственный бюджет является основным источником финансирования здравоохранения. Все государственные учреждения здравоохранения являются бюджетными организациями, финансирование которых осуществляется на основе смет. В рамках существующей системы финансирования, бюджет государственного учреждения здравоохранения основан на текущей структуре расходов, т.е. определяется расходами прошлого года на оплату труда, не связанными с оплатой труда текущими расходами, а также капитальными расходами, скорректированными на рост цен и другие параметры в процессе подготовки бюджета. Таким образом, существующий порядок планирования бюджета предоставляет учреждениям здравоохранения слабые стимулы (и ограниченные полномочия) для оптимизации использования ресурсов и недостаточно поощряет повышение ими эффективности, качества лечения или достижение результатов в улучшении здоровья населения в целом.

Результаты функционирования системы здравоохранения

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Таблица 2.1.***  **Отдельные статистические показатели сферы здравоохранения в Приднестровской Молдавской Республике и других государствах за 2017 год** | | | | | | | |
| Страны | | Уровень младенческой смертности на  1 000 рожденных живыми, чел. | Уровень смертности населения на 1 000 чел., чел. | Уровень рождаемости на 1 000 населения, чел. | | Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет | | Уровень заболеваемости на 100 000 населения туберкулезом, чел. | |
| ПМР | | 6,9 | 14,2 | 9,6 | | 72,3 | | 99,2 | |
| Молдова | | 9,4 | 10,8 | 10,3 | | 72,2 | | 152,0\* | |
| Украина | | 8,0 | 14,8 | 10,6 | | 71,7 | | 91,0\* | |
| Россия | | 6,9 | 13,4 | 12,7 | | 71,9 | | 80,0\* | |
| Беларусь | | 3,6 | 13,3 | 12,0 | | 74,1\* | | 55,0\* | |
| Болгария | | 8,5 | 15,2 | 9,3 | | 74,7 | | 24,0\* | |
| Румыния | | 9,6 | 12,8 | 9,6 | | 75,1 | | 84,0\* | |
| Германия | | 3,4 | 11,2 | 8,8 | | 80,7\* | | 8,1\* | |
| Польша | | 4,5 | 10,3 | 9,4 | | 81,9 | | 19,0\* | |
| \*- данные за 2015 год и за 2016 год | | | | |  | |  | | |

В последние годы отмечено улучшение отдельных показателей в здравоохранении, характеризующих преимущественно состояние матери и ребенка. За прошедшие 11 лет существенно снизился уровень младенческой смертности с 12,0 на 1000 рожденных живыми в 2006 году до 6,9 в 2017 году. Достигнутые показатели в целом соответствуют уровню среди сравниваемых стран. Положительным результатом является и то, что с 2013 года был отмечен всего 1 случай материнской смертности.

При этом стоит отметить, в Приднестровье фиксируется высокий уровень распространения туберкулеза: порядка 99,2 случаев на 100 тыс. населения (выше только в Республике Молдова).

Смертность населения в республике несколько снизилась, при этом остается высокой и колеблется на 1 тысячу человек населения в пределах от 13,5 до 14,5 (в 2017 году - 14,2).

На фоне низкой рождаемости численность детского населения (от 0 до 17 лет) устойчиво уменьшается. По сравнению с началом 2007 года количество детского населения уменьшилось на 21% и в настоящее время составляет – 16,8% от общей численности населения.

В ближайшей перспективе изменения возрастного состава населения будут носить неблагоприятный характер. Увеличатся темпы снижения численности детского населения, населения рабочих возрастов, демографическое старение населения продолжится.

## Организация и эффективность системы амбулаторной помощи населению

В Приднестровье действует 132 амбулаторно-поликлинических учреждения и подразделения сельского, городского и республиканского подчинения.

***Таблица 2.2.***

**Обеспеченность врачами участковой службы за отдельные периоды 2005-2016 гг.,   
чел. на 10000 населения**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2005 год | 2010 год | 2014 год | 2015 год | 2016 год | Темп прироста (2016 год к 2005 году,% |
| Врачи в амбулаторных учреждениях и подразделениях | 16,3 | 15,4 | 14,3 | 14,9 | 15,6 | -4,3% |
| Врачи клинических специальностей в амбулаторных учреждениях | 13,8 | 13,2 | 12,0 | 12,6 | 13,0 | -5,8% |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |
| Врачи участковой службы | 5,05 | 4,94 | 4,37 | 4,86 | 4,82 | -4,55% |
| из них: |  |  |  |  |  |  |
| - врачи общей (семейной) практики | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | - |
| - участковые терапевты | 3,4 | 3,1 | 2,5 | 2,7 | 2,7 | -20,6% |
| - участковые педиатры | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 1,6 | 1,5 | -6,25% |
| Доля ВОП в общем числе врачей участковой службы, % | 0,0% | 6,6% | 12,3% | 11,0% | 13,2% | - |
| Доля врачей участковой службы в числе врачей клинических специальностей, % | 36,7% | 37,3% | 36,5% | 38,7% | 37,1% | ~~-~~ |
| Врачи всех лечебно-профилактических учреждений | 28,9 | 28,5 | 28,4 | 29,2 | 30,8 | +6,6% |
| Доля врачей участковой службы в общем числе врачей всех лечебно-профилактических учреждений (%) | 17,4% | 17,3% | 15,4% | 16,6% | 15,6% | ~~-~~ |

Обеспеченность населения врачами участковой службы за последние 10 лет в республике снизилась на 4,55% – с 5,05 до 4,82 при расчётном нормативе 7,17на 10 000 населения.

Ухудшение показателя обеспеченности населения врачами участковой службы привело к росту нагрузки на одного врача – среднее число наблюдаемых жителей возросло на 4,6% с 1 982 в 2005 году до 2 073 в 2016 году при расчётной норме 1 400. Одновременно с этим повысился коэффициент совместительства с 1,13 до 1,26 (на 12,1%).

За последние 10 лет объёмы амбулаторной помощи, оказываемой населению Приднестровья, сократились с 8,7 до 8 посещений в расчёте на 1 жителя в год. Однако в это же время отмечается рост заболеваемости и госпитализации, а также повышение частоты обращений в службу скорой помощи. В совокупности всё это свидетельствует о явных проблемах в организации амбулаторной помощи, а не о снижении потребности населения в её оказании.

За последние 10 лет жители Приднестровья стали обращаться в службу скорой медицинской помощи на 41% чаще, а уровень их госпитализации в круглосуточные стационары возрос на 12% (несмотря на организацию дневных стационаров), что свидетельствует о резком снижении эффективности оказываемой им как первичной медико-санитарной помощи, так и амбулаторной помощи в целом.

**Организация и функционирование системы стационарной медицинской помощи**

**За последние** 11 лет коечный фонд больничных учреждений Приднестровья сократился на 22%: с 5 455 коек в 2004 году до 4 240 коек в 2017 году.

***Рисунок 2.1.***

**Количество больничных коек на 1 000 населения в 2017 году, ед.**

\*данные за 2015год

Однако с учётом снижения численности населения на 15,4% обеспеченность койками в целом по Приднестровью снизилась всего на 8,3%: с 9,84 коек в 2004 году до 9,02 коек в 2017 году на 1 000 населения. В результате в настоящее время по данному показателю при межстрановом сопоставлении Приднестровье лидирует как в региональном, так и в международном аспекте.

Обеспеченность стационаров врачебными кадрами в расчёте на 100 коек за последние 10 лет увеличилась на 24,3%. Данные изменения происходили на фоне возрастающего дефицита кадров в амбулаторном секторе и, прежде всего, в участковой службе.

Анализ системы финансирования здравоохранения

Государственный бюджет является основным источником финансирования здравоохранения республики, на долю которого за последние 4 года приходилось в среднем порядка 75% общего объема финансирования сектора

***Рисунок 2.2.***

Еще одним важным источником финансирования здравоохранения являются личные платежи граждан, которые производятся в форме официальных платежей за оказанные платные услуги (в среднем за четыре года обеспечивают свыше 8% всех расходов на здравоохранение).

Государственные расходы на здравоохранение

***Рисунок 2.3.***

**Уровень государственных расходов на сферу здравоохранения в Приднестровской Молдавской Республике и других государствах, % ВВП**

В целом в республике уровень государственных расходов на здравоохранение по итогам 2017 года составил 3,8% к ВВП, что соответствует уровню стран СНГ, при этом ниже, чем в развитых странах.

Структура расходов консолидированного бюджета на здравоохранение

***Таблица 2.3***

**Расходы консолидированного бюджета на здравоохранение за 2014-2017 гг., млн руб.\***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2014 год** | | | **2015 год** | | | **2016 год** | | | **2017 год** | | |
| **Фактическое**  **финансирование** | % фактического финансирования от потребности | Структура расходов, % | **Фактическое финансирование** | % фактического финансирования от потребности | Структура расходов, % | **Фактическое финансирование** | % фактического финансирования от потребности | Структура расходов, % | **Фактическое финансирование** | % фактического финансирования от потребности | Структура расходов, % |
| **Всего расходы,** вкл. ГЦП | **478,0** | **42,1** | **100,0** | **365,7** | **34,4** | **100,0** | **525,4** | **50,6** | **100,0** | **468,7** | **40,9** | **100,0** |
| Оплата труда и начисления на оплату труда | 387,7 | 85,7 | 81,1 | 302,4 | 68,0 | 82,7 | 453,1 | 105,1 | 86,2 | 386,1 | 87,7 | 82,4 |
| Медикаменты | 42,3 | 14,5 | 8,8 | 32,7 | 10,8 | 8,9 | 39,8 | 13,6 | 7,6 | 48,3 | 17,1 | 10,3 |
| Продукты питания | 16,0 | 32,2 | 3,3 | 10,1 | 19,4 | 2,8 | 10,0 | 26,1 | 1,9 | 10,5 | 29,1 | 2,2 |
| Прочие предметы снабжения и расходные материалы | 7,6 | 20,2 | 1,6 | 7,6 | 20,6 | 2,1 | 6,3 | 18,9 | 1,2 | 8,2 | 26,5 | 1,7 |
| Оплата услуг связи и оплата коммунальных услуг | 4,1 | 9,8 | 0,9 | 2,9 | 5,6 | 0,8 | 2,6 | 5,3 | 0,5 | 2,4 | 5,6 | 0,5 |
| Капитальные расходы | 1,2 | 0,7 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,9 | 0,9 | 0,2 | 0,6 | 0,3 | 0,1 |
| Государственные целевые программы (ГЦП) | 9,2 | 26,3 | 1,9 | 5,5 | 20,8 | 1,5 | 6,6 | 17,4 | 1,3 | 7,1 | 16,0 | 1,5 |
| Прочие расходы | 9,9 | 20,1 | 2,1 | 4,1 | 7,4 | 1,1 | 6,2 | 14,1 | 1,2 | 5,6 | 12,4 | 1,2 |

\* -без платных услуг

Отличительной чертой сложившейся системы финансирования здравоохранения является хроническое недофинансирование. В среднем на протяжении последних четырех лет, процент фактического финансирования за счет средств республиканского бюджета от заявляемой потребности составлял порядка 42%.

Ключевым направлением расходов – свыше 83% в среднем за рассматриваемый период является оплата труда. Стоит отметить, что для данного направления характерно максимальное исполнение плановой потребности (свыше 86% в среднем за четыре года от заявленной потребности).

Финансирование государственных целевых программ осуществлялось в пределах 16-26% от проектной величины и составляло 1,3-1,9% от общего объема государственного финансирования отрасли.

Особенно следует остановиться на финансировании капитальных затрат в системе здравоохранения. За последние четыре года за счет средств республиканского бюджета было профинансировано всего 3,1 млн руб., что составляет 0,6% от заявленной потребности. Выделенные средства не позволяют обеспечить проведение срочного и аварийного ремонта, не говоря о проведении структурной перестройки и модернизации учреждений здравоохранения в свете современных требований по устройству, размещению и дооснащению медицинских учреждений, обеспечение необходимым оборудованием для оказания экстренной помощи в соответствии со стандартами оказания медицинской помощи.

По всем остальным статьям фактическое финансирование плановой потребности находилось в диапазоне 7 – 33%, что не позволяет обеспечить достаточность государственных гарантий медицинской помощи, ее доступности и качества. На приобретение медикаментов при плановой необходимости свыше 290 млн руб. ежегодно, фактическое финансирование составляло порядка 40,8 млн руб., или 14% от плановой потребности.

Текущий механизм государственного финансирования здравоохранения способен лишь воспроизводить сложившийся режим хозяйствования учреждений и не совместим с требованиями эффективного использования ресурсов. Затратный порядок финансирования при отсутствии учета результирующих показателей, при наличии нескольких источников финансирования и общей недостаточности выделяемых средств создает ситуацию, в которой проблематичной является сама постановка вопроса о корректной оценке эффективности использования бюджетных ассигнований.

В связи, с чем политика в здравоохранении должна быть направлена на:

1. Укрепление первичной медико-санитарной помощи и повышение квалификации, социального статуса и уровня трудовой мотивации медицинских работников. В современных условиях это является ключевым направлением повышения результативности системы здравоохранения. Комплекс мер должен включать в себя снижение нагрузки на участковую службу (обеспечение притока врачей в этот сектор и разукрупнение участков), расширение функционала врачей первичного звена, обеспечение более тесных медико-технологических связей между отдельными медицинскими службами, преемственности лечения на разных этапах.

2. Реализацию мероприятий по рационализации использования существующего ресурсного потенциала системы здравоохранения и частичной экономии ресурсов, не снижающих доступность медицинской помощи, в том числе путём:

- введения индикативного планирования объемов медицинской помощи по видам и нозологическим группам, которая оказывается в организациях системы здравоохранения Приднестровья;

- проведения инвентаризации использования помещений и оборудования медицинских учреждений;

- уточнения правил маршрутизации пациентов в системе государственных медицинских учреждений;

- пересмотр требований к обоснованности госпитализаций;

- реструктуризации коечной мощности и кадрового потенциала стационарных медицинских учреждений.

3. Реформирование системы финансирования больниц. Действующие механизмы обеспечивают незначительные стимулы для снижения затрат или рационализации существующей системы оказания медицинской помощи, поэтому в бюджетный процесс необходимо ввести элемент ориентации на результат, посредством создания экономических стимулов к повышению эффективности работы. Ключевым принципом изменения системы финансирования здравоохранения должно стать то, что бюджетное финансирование должно выделяться на оказание медицинской помощи гражданам, а не медицинским учреждениям.

4. Расширение прав государственных медицинских учреждений в решении вопросов использования кадровых, финансовых, материальных ресурсов, в том числе путём расширения полномочий руководства учреждения в части штатного расписания, оплаты труда, направлений расходования бюджетных средств, полученных за выполнений заданий по объемам медицинской помощи.

5. Изменение структуры финансирования с точки зрения экономической классификации, в части перераспределения выделяемых средств в пользу технического переоснащения и увеличения капитальных вложений в медицинские учреждения.

***Таблица 2.4.***

**Прогнозируемая динамика изменения структуры расходов на финансирование отрасли «здравоохранение» в 2018-2020 гг., млн руб.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2017 год (факт)** | **Уд. вес, %** | **2018 год (прогноз)** | **Уд. вес, %** | **2019 год (прогноз)** | **Уд. вес, %** | **2020 год (прогноз)** | **Уд. вес, %** |
| **Валовой внутренний продукт** | **12 298,8** |  | **13 159,7** |  | **14 080,9** |  | **15 066,6** |  |
| **Расходы на здравоохранение,** | **468,7** | **100,0** | **530,0** | **100,0** | **591,4** | **100,0** | **678,0** | **100,0** |
| ***% от ВВП*** | 3,8 |  | 4,0 |  | 4,2 |  | 4,5 |  |
| ***из них*** |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Оплата труда и начисления на оплату труда | 386,1 | 82,4 | 387,0 | 73,0 | 390,0 | 65,9 | 390,0 | 57,5 |
| Медикаменты | 48,2 | 10,3 | 60,0 | 11,3 | 90,0 | 15,2 | 130,0 | 19,2 |
| Продукты питания | 10,5 | 2,2 | 12,0 | 2,3 | 17,0 | 2,9 | 25,0 | 3,7 |
| Капитальные расходы | 0,6 | 0,1 | 50,8 | 9,6 | 50,0 | 8,5 | 55,0 | 8,1 |
| Прочие расходы | 23,3 | 5,0 | 20,2 | 3,8 | 44,4 | 7,5 | 78,0 | 11,5 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| *Обеспеченность медикаментами,% от реальной потребности* | *17,1* |  | *20,7* |  | *35,5* |  | *44,8* |  |

**III. Образование**

Система образования в Приднестровье представлена следующими уровнями: дошкольное образование, общее среднее образование (начальное, основное, полное общее), профессиональное образование (начальное и среднее) и высшее образование. Образовательные услуги оказывают, главным образом, государственные школы и высшие учебные заведения. В настоящее время на всех уровнях образования функционируют свыше 340 учреждений образования, в которых около 10 000 педагогических работников обеспечивают обучение порядка 88 тысяч учащихся.

***Рисунок 3.1.***

В системе дошкольного воспитания прошедшие 16 лет характеризовались тенденциями увеличения численности как детей – на 20,0%, или на 3,7 тыс. человек, так и педагогических работников – на 23,0%, или на 0,6 тыс. человек. Однако в результате опережающих темпов роста количества педагогов отмечается снижение количества детей, приходящихся на одного работника дошкольных образовательных учреждений, с 7,4 до 7,2 (в отдельные периоды данный показатель достигал значения 8 человек) (рис. 3.2.). При этом, следует отметить, что количество детей на одного педагогического работника дошкольного учреждения является одним из самых низких в регионе.

***Рисунок 3.2.***

**Динамика количества детей на одного педагогического работника**

**за 2002-2017 годы, чел.**

Для общеобразовательной системы последние шестнадцатьлет носили ярко выраженный негативный характер. Количество детей в общеобразовательных учреждениях сократилось на 57,2%, или на 33,6 тыс. человек. Наряду с этим отмечено непропорциональное сокращение педагогического персонала – на 15,6%, или на 1 тыс. человек, в связи с чем количество учащихся на одного учителя в общеобразовательных организациях уменьшилось с 12,3 в 2002 году до 9,8 в 2017 году и является одним из самых низких среди стран СНГ и дальнего зарубежья. Поскольку оплата труда учителей является крупнейшей статьей расходов в системе финансирования образования, такое увеличение количества учителей на одного учащегося влечет значительный рост расходов на одного учащегося.

***Рисунок 3.3.***

**Государственные расходы на образованиев Приднестровской Молдавской Республике и других государствах в 2017 году, %**



Государственные расходы на образование в республике по итогам 2017 года составили 7,4% ВВП, что превышает средний уровень как среди соседних государств, так и по государствам дальнего зарубежья. При этом расходы на образование составляют 17,2% от общего объема расходов бюджета сектора государственного управления, что также соответствует верхней границе диапазона среди рассматриваемой группы стран (рис. 3.3.).

***Рисунок 3.4.***

**Структура государственных расходов на образование за 2006-2017 гг.,%**

Основной статьей расходов бюджета на образование является оплата труда (включая начисления на заработную плату), её доля за прошедшие 12 лет выросла с 77,7% в 2006 году до 90,0% в 2017 году (в 2016 году – 92,5%) (рис. 3.4). Несмотря на то, что удельный вес оплаты труда в последние годы формирует порядка 90% всех расходов на образование, средний размер заработной платы по отрасли является достаточно низким – и составляет порядка 69% от уровня заработной платы в среднем по экономике, что ниже уровня в других странах.Уровень капитальных расходов на функционирование системы образования является очень низким, их доля в общей структуре государственных расходов сократилась с 5,9% в 2006 году до 0,4% в 2017 году.

***Рисунок 3.5.***

**Среднемесячные фактические расходы в расчете на 1 (одного) учащегося**

**за 2016 г., руб. [[1]](#footnote-1)**

Наибольшая сумма среднемесячных расходов на 1 (одного) учащегося образуется в общеобразовательных учреждениях республики с наполняемостью «от 100 до 320 чел.» и «менее 100 чел.». Общеобразовательные учреждения с фактической наполняемостью «от 100 до 320 чел.» городской местности – 1 056 руб., сельской местности – 911 руб. (рис. 3.5.)

На сегодняшний день в нашей республике большой объем бюджетных ассигнований направляется в сферу образования. Однако, принимая во внимание ограниченность бюджетных средств и сложившуюся нерациональную систему их распределения, не позволяющую обеспечить повсеместно высокий уровень образовательного процесса, в том числе и за счет недостаточного финансирования инфраструктурной составляющей и низкого уровня оплаты труда в сегменте, возникла необходимость разработки мер по повышению эффективности расходования государственных средств. В общеобразовательном секторе необходимо отказаться от системы сметного финансирования, которая является непрозрачной и не способствует эффективному и справедливому распределению ресурсов.

На основе проведенного анализа предлагаются следующие меры:

1. Продолжение работы по оптимизации сети школ и численности педагогических кадров. В 2017-2018 учебном году планируется открыть в сельских школах 105 классов-комплектов (с 1 по 8 класс). Предлагаемый проект позволит сократить расходы на общее образование предположительно на 1,1 млн руб. в год.

2. Поэтапное внедрение механизмов финансирования на одного учащегося с целью повышения эффективности, справедливости и прозрачности при распределении ресурсов.

При этом предполагается, что в рамках выделенного финансирования образовательное учреждение:

а) самостоятельно устанавливает штатное расписание и заработную плату работников; разрабатывает и утверждает компонент образовательного учреждения государственного образовательного стандарта общего образования, образовательную программу и учебный план;

б) в общем объеме средств определяет долю средств:

- на материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными нормами и требованиями;

- на заработную плату работников образовательного учреждения, в том числе надбавки и доплаты к должностным окладам;

- на дополнительное стимулирование педагогических работников школ. В настоящее время действующая система оплаты труда работников организаций образования не связана с конечными результатами работы и включает только должностной оклад (ставку), доплаты и надбавки за условия труда.

Предлагается формирование в школах фондов стимулирования (около 10% от определенного фонда оплаты труда) для выплаты премий и установления стимулирующих надбавок педагогическим работникам в зависимости от результатов их деятельности.

3. Введение дуальной системы получения профессионального образования, что позволит:

а) организовать обучение по рабочим профессиям совместно с организациями профессионального образования и работодателями;

б) сократить сроки обучения в пределах 3 - 6 месяцев, что в свою очередь существенно уменьшит бюджетные средства на обучение рабочей профессии;

в) дуальная система позволяет подготовить специалистов, непосредственно адаптированных к предприятию, на базе которого осуществлялась подготовка.

**Прогнозируемая динамика изменения структуры расходов на финансирование отрасли «образования» в 2018-2020 гг.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2017 год (факт)** | **Уд. вес, %** | **2018 год (прогноз)** | **Уд. вес, %** | **2019 год (прогноз)** | **Уд. вес, %** | **2020 год (прогноз)** | **Уд. вес, %** |
| **Валовой внутренний продукт** | **12 298,8** |  | **13 159,7** |  | **14 080,9** |  | **15 066,6** |  |
| **Расходы на образование,** | **914,8** | **100,0** | **1 030,8** | **100,0** | **1 054,5** | **100,0** | **1 063,5** | **100,0** |
| ***% от ВВП*** | 7,4 |  | 7,8 |  | 7,5 |  | 7,0 |  |
| ***из них*** |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Оплата труда и начисления на оплату труда** | 823,7 | 90,0 | 835,0 | 81,0 | 843,0 | 79,9 | 843,0 | 79,3 |
| **Продукты питания** | 6,4 | 0,7 | 12,0 | 1,2 | 15,0 | 1,4 | 17,0 | 1,6 |
| **Капитальные расходы** | 3,4 | 0,4 | 80,0 | 7,8 | 83,0 | 7,9 | 80,0 | 7,5 |
| **Прочие расходы** | 81,3 | 8,9 | 103,8 | 10,1 | 113,5 | 10,8 | 123,5 | 11,6 |

**IV. Функционирование системы пенсионного обеспечения в Приднестровье**

Основными задачами любой государственной системы пенсионного обеспечения являются предотвращение бедности среди пенсионеров и компенсация заработка, утраченного в связи с достижением определенного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца и др. Для того чтобы успешно решать эти задачи поступления и обязательства пенсионной системы должны быть сбалансированы. Поэтому важнейшими целями государственной политики в данной сфере являются достижение долгосрочной финансовой сбалансированности и обеспечение социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения.

Пенсионная система, действующая сегодня в Приднестровской Молдавской Республике, является «распределительной» (все налоговые поступления расходуются на текущую выплату пенсии) и построена на принципе «солидарности поколений», который работает лишь при устойчивом превышении числа работающих граждан над числом пенсионеров.

Вместе с тем, необходимо отметить, что демографическая ситуация в республике на протяжении всего постсоветского периода характеризуется тенденцией снижения численности населения.Так, только за 2011-2017 годы численность постоянно проживающего населения снизилась на 44,4 тыс. человек: с 513,4 тыс. человек по состоянию на 1 января 2012 года до 469,0 тыс. человек по состоянию на 1 января 2018 года. Причинами являются высокая как миграционная, так и естественная убыль, которая, в свою очередь, определяется сокращением рождаемости и стабильно высокими показателями смертности населения (табл. 4.1.).

***Таблица 4.1.***

**Основные показатели, характеризующие демографическую ситуацию в республике за 2011-2017 годы**

| **Наименование** | **2011 год** | **2012 год** | **2013 год** | **2014 год** | **2015 год** | **2016 год** | **2017 год** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Численность населения на конец года, тыс. чел. | 513,4 | 509,4 | 505,2 | 500,7 | 474,5 | 470,6 | 469,0 |
| Миграционная убыль (прирост) на конец года, чел. | -2271 | -1856 | -2225 | -2148 | -1830 | -1759 | 522 |
| Естественная убыль (прирост) на конец года, чел. | -2290 | -2107 | -2061 | -2319 | -2135 | -2082 | -2184 |
| Численность трудовых ресурсов на конец года, тыс. чел. | 317,1 | 314,7 | 313,7 | 315,6 | 311 | 282,1 | 280,4 |
| Распределение трудовых ресурсов: | 317,1 | 314,7 | 313,7 | 315,6 | 311 | 282,1 | 280,4 |
| Экономически активное население | 142,9 | 145,5 | 145,4 | 147,5 | 140 | 136,5 | 138,7 |
| -занятое население\* | 137,3 | 140,6 | 141,1 | 142,4 | 136,4 | 132,3 | 133,5 |
| - граждане, зарегистрированные в качестве ищущих работу и безработными | 5,6 | 4,9 | 4,3 | 5,1 | 3,6 | 4,2 | 5,2 |
| Экономически неактивное население | 174,2 | 169,2 | 168,3 | 168,1 | 171 | 145,6 | 141,7 |
| Заявлено работодателями в Центры социального страхования и социальной защиты вакансий за год, ед. | 8093 | 8154 | 8421 | 5067 | 2518 | 2480 | 4033 |
| Потребность предприятий в работниках на конец года, ед. | 3031 | 2225 | 2479 | 1393 | 908 | 931 | 1545 |
| Численность уволенных, в связи сокращением численности персонала, либо ликвидацией предприятия за год, чел. | 563 | 870 | 629 | 546 | 924 | 309 | 491 |
| Объем промышленного производства за год,  млн руб.\*\* | 9 356,3 | 10 083,4 | 8 833,8 | 10 721,7 | 9 067,5 | 8 573,3 | 10582,4 |
| Фонд номинальной начисленной заработной платы, включая субъекты малого предпринимательства, млн руб. | 3753,9 | 4304,4 | 4840,8 | 5092,2 | 4667,1 | 4452,9 | 4681,2 |

\*Примечание: численность занятого населения, рассчитана без учета численности работающих в силовых структурах

\*\* Объем промышленного производства за год указан в млн руб., увеличение объема промышленного производства при сокращении численности занятого населения происходит в ценовом выражении за счет увеличения цен и тарифов, роста индекса инфляции, аналогично происходит и увеличение фонда номинальной начисленной заработной платы, за счет увеличения заработной платы в связи с ростом индекса инфляции, но не за счет увеличения количества работающих или ростом их заработной платы по иным причинам.

Фактическая депопуляция влечет за собой сокращение численности трудовых ресурсов:   
за 6 лет на 36,7 тыс. человек: с 317,1 тыс. человек по состоянию на 1 января 2012 года до   
280,4 тыс. человек по состоянию на 1 января 2018 года. Одновременно с этим происходит сужение численности экономически активного населения: за 2011-2017 годы на 4,2 тыс. человек, со 142,9 тыс. человек по состоянию на 1 января 2012 года до 138,7 тыс. человек по состоянию на 1 января 2018 года. За 2011-2017 годы численность занятого населения в экономике республики сократилась на 3,8 тыс. человек. При этом в связи с ликвидацией, сокращением численности или штата работников организации были уволены 4 332 работника. Также отмечается тенденция снижения количества заявляемых работодателями в службу занятости вакансий, число которых в 2011 году составляло 8 093 единицы, а к 2018 году – 4 033 единицы. Всё это уменьшает возможность трудоустройства безработных граждан.

На основании вышеизложенного следует отметить, что на численность занятого населения в экономике республики влияет во многом нестабильная и неритмичная работа предприятий и организаций, что влечет за собой как сокращение численности или штата работников, так и снижение числа заявленных вакансий. На фоне сложившейся демографической ситуации нагрузка по содержанию пенсионной системы на занятых в экономике сохраняется на высоком уровне (рис. 4.1.).

***Рисунок 4.1.***

**Динамика численности занятого населения к численности пенсионеров**

**за 2011-2017 гг.**

Так, в государствах со стабильной экономикой отношение численности занятого населения и пенсионеров находится на уровне 2,2-2,4. Критическим для распределительной системы пенсионного обеспечения в международной практике считается соотношение 1,5 работника к 1 пенсионеру. В нашей республике на протяжении последних шести лет данное соотношение колеблется в диапазоне 1,0-1,12 (в 2017 году 1,12 преимущественно вследствие активного перехода граждан на пенсионное обеспечение других государств). Такая ситуация крайне негативным образом сказывается на формировании бюджета Единого государственного фонда социального страхования.

Финансирование пенсионной системы

В Приднестровье финансирование системы социального обеспечения, включая пенсионное, осуществляется главным образом за счет отчислений по единому социальному налогу (порядка 77% всех налоговых доходов ЕГФСС), ставка по которому установлена в размере 25% выплат, начисленных в пользу каждого отдельного работника, и уплачивается работодателем, из которых 20,7% направляются на цели пенсионного страхования. Кроме того, работниками на цели пенсионного обеспечения уплачиваются обязательные страховые взносы в размере 3% от выплат, учитываемых в составе фонда заработной платы. Таким образом, в Приднестровье общая обязательная ставка взносов на пенсионное страхование установлена в размере 23,7% выплат, начисленных в пользу каждого отдельного работника, что сопоставимо с уровнем общей обязательной ставки взносов на пенсионное страхование в сравниваемой группе стран (таб. 4.2.).

***Таблица 4.2.***

**Сравнение ставок взносов и дефицит пенсионной системы по странам в 2017 году**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Страна** | **Общая обязательная ставка взносов** | **Дефицит пенсионной системы, % ВВП** |
| Приднестровье | 23,7% | 5,9% |
| Российская Федерация | 22,0% | 2,9% |
| Украина | 35,2% | 5,8% |
| Молдова | 26,0% | 0,6% |
| Германия | 18,7% | 1,4% |

За семь лет доходы и расходы фонда на цели пенсионного обеспечения увеличились приблизительно на сопоставимую величину – порядка 190 млн руб. и достигли соответственно 1 337,0 млн руб. и 2 064,1 млн руб., при этом следует отметить, что максимальная величина расходов сложилась по итогам 2014 года – 2 507,6 млн руб. Немного стабилизировать ситуацию с расходами удалось лишь в последнее время, причем только за счет перехода отдельных категорий граждан на пенсионное обеспечение другого государства (рис 4.2.).

***Рисунок 4.2.***

Однако, даже с учетом данного фактора дефицит бюджета фонда на цели пенсионного обеспечения устойчиво превышает 30% расходной части (2011 год –39,9%, 2017 год – 35,2%). А по отношению к валовому внутреннему продукту его уровень по итогам 2017 года составил 5,9% к ВВП (в 2016 году – 6,6%), что в разы превышает уровень дефицита пенсионной системы других стран в группе (таб. 4.2).

Одним из факторов, определяющих текущее положение, выступает запредельный для экономики уровень расходов на пенсионное обеспечение. По отношению к ВВП данный показатель на протяжении 2011-2017 годов варьировал в пределах 16-22% (рис. 4.3), что является максимальными среди рассматриваемых стран (рис. 4.4).

***Рисунок 4.3.***

***Отношение расходов ЕГФСС ПМР на цели пенсионного обеспечения к ВВП***

***за период 2011-2017гг.***

***Рисунок 4.4.***

При этом уровень индивидуальных пенсий в относительном выражении – коэффициент замещения (соотношение средней пенсии и средней заработной платы в экономике) хотя и выше показателя Республики Молдова, но в целом сопоставим с уровнем показателя в Российской Федерации и Германии (где дефицит пенсионной системы намного меньше, чем в нашей стране) (рис. 4.5). Исходя из чего, можно сделать вывод, что проблема чрезмерных расходов в отечественной пенсионной системе не связана со слишком высоким уровнем пенсий.

***Рисунок 4.5.***

**Сравнение коэффициентов замещения**

**в международном сопоставлении за 2017 год**

В свою очередь число лиц, являющихся получателями пенсий, в Приднестровье составляет немногим больше четверти всего населения (25,4%) и в целом находится на уровне стран сравниваемой группы (рис. 4.6.). При этом численность людей пенсионного возраста, как отмечалось ранее, практически равна численности работающего населения, что в сравнении с другими странами является беспрецедентно высоким показателем.

***Рисунок 4.6.***

**Число пенсионеров в международном сопоставлении за 2017 год, %**

В этой связи, одной из причин существующего дисбаланса в пенсионной системе выступает низкий уровень занятости – 28,5% и как следствие недостаточное число лиц, вносящих вклады в пенсионную систему (рис. 4.7.).

***Рисунок 4.7.***

Уровень занятости в Приднестровье является самым низким среди рассматриваемой группы стран. Среди факторов, определяющих сложившуюся ситуацию, следует выделить высокий уровень миграционного оттока населения в трудоспособном возрасте (по данным переписи 2015 года численность временно отсутствующего населения составляет 69 348 человек, или 14,6% от всего населения на момент переписи) и присутствие в экономике официально не трудоустроенных работников.

Таким образом, в Приднестровской Молдавской Республике в настоящее время сложилась ситуация при которой соотношение численности занятых к численности пенсионеров формируется ниже критических отметок. Соответственно функционирование «распределительной» пенсионной системы в таких условиях не позволяет осуществить сбор средств, необходимых для выплаты государственных пенсий в достаточном объеме.

Низкий уровень официально занятого населению, а следовательно, недостаточный размер поступлений страховых взносов на пенсионное страхование выступает основной причиной текущего дефицита пенсионной системы. Вследствие этих изменений прогнозируется усиление тенденции разбалансировки отечественной пенсионной системы, что в случае непринятия мер по сокращению дефицита бюджета Фонда в ближайшее время фактически может привести к ситуации отсутствия денежных средств на выплату государственных пенсий.

Вместе с тем, в качестве первостепенных задач Приднестровской Молдавской Республики в области пенсионного обеспечения на среднесрочную перспективу следует обозначить: поддержание уровня материального обеспечения наименее социально адаптированных категорий граждан, а также реализацию мер по усилению дифференциации пенсионного обеспечения граждан с учетом их вклада в пенсионную систему государства.

Меры по совершенствованию пенсионной системы

Сложившиеся дисбалансы свидетельствуют о необходимости проведения преобразований в системе пенсионного обеспечения. Основной задачей в аспекте ее совершенствования является сохранение финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе в контексте происходящих демографических изменений. В качестве направлений реализации государственной политики в сфере пенсионного обеспечения в долгосрочной перспективе могут выступать:

1. Дальнейшее повышение минимального накопительного периода до 30-35 лет.

2. Создание дополнительных добровольных программ пенсионного обеспечения, в том числе на базе действующих в республике финансово-кредитных институтов. Разработка депозитных привлекательных продуктов, стимулирующих население размещать свои вклады на долгосрочный период.

3. Изменение правил пенсионной системы в отношении работающих пенсионеров. В большинстве стран ЕС в программах досрочного выхода на пенсию предусмотрен запрет или ограничение одновременного получения заработной платы и пенсии. Исключения распространяются на пенсионеров с низким уровнем доходов. При этом в качестве компенсации может выступать не взимание с данной категории граждан налогов, направляемых в пенсионную систему, а также индексация размера пенсии за каждый год отсрочки.

В целом данное предложение имеет множество вариантов реализации, одним из которых может стать введение ограничения на величину дохода, состоящего одновременно из заработной платы и пенсии.

4. Популяризация и актуализация действующего законодательства республики в части индивидуального (персонифицированного) учета в системе государственного пенсионного страхования. Учитывая, что значительная часть населения республики в трудоспособном возрасте находится за пределами государства и не осуществляет платежей в пенсионную систему республики, необходимо на всевозможных площадках информировать данных граждан о возможности осуществления добровольной уплаты страховых взносов в пенсионную систему республики.

К сожалению, в сложившейся ситуации необходимо констатировать тот факт, что без следования четкому курсу, когда социальные расходы государства должны планироваться исключительно исходя из реальных возможностей по их обеспечению, система социального обеспечения республики в перспективе может быть «парализована».В противном случае может возникнуть ситуация, когда у системы государственного социального обеспечения будет отсутствовать возможность обеспечить даже минимальный размер социальных выплат и гарантий ввиду необеспеченности доходами.Наряду с этим,реализация рассмотренных предложений потребует разработки и принятия ряда законодательных актов Приднестровской Молдавской Республики, которые необходимо внедрять поэтапно с изучением всех социальных и финансовых последствий их влияния на процессы, происходящие в соответствующие периоды, и принимать только при твердой уверенности в том, что стандарты в части социальных гарантий для граждан, позволяющие обеспечивать жизнедеятельность человека, будут сохранены.

**Раздел III. Направления налоговой политики на 2018 год и среднесрочную перспективу**

1. **Анализ результатов реализации налоговой политики в Приднестровской Молдавской Республике за последние 15 лет**

Отсутствие системного подхода и попытка решить проблемы разбалансированности государственных финансов за счёт реального сектора экономики привели к тому, что **вплоть до 2016 года показатели налоговой нагрузки** на приднестровскую экономику формировались **в пределах 30% ВВП и выше, достигая в отдельные периоды 34,0-34,5%.**

Для сравнения, необходимо отметить, что по итогам 2015 годасредний уровень налоговой нагрузки на экономику **в странах-членах ОЭСР** составил **34,3% ВВП,** при этом **в развитых европейских странах с высоким уровнем социальных гарантий** (Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия) данный показатель **близок к 40%**либо превышает его.

Для стран, экономика которых базировалась на модели догоняющего развития,характерен значительно более низкий уровень налоговой нагрузки: Мексика – 17,4%, Чили – 20,7%, Южная Корея – 25,3%.

**Таким образом,проводимая в Приднестровье налоговая политика за последние 15 лет привела к тому, чтоуровень налоговой нагрузки в Приднестровской Молдавской Республике сопоставим с показателями экономически развитых стран с высоким уровнем доходана душу населения, а не с параметрами развивающихся государств, реализующих экономические преобразования.**

Оценка текущей ситуации налоговой нагрузки в ПМР

По итогам 2016 года уровень налоговой нагрузки в Приднестровской Молдавской Республике превышал средние показатели, сложившиеся по Евразийскому экономическому союзу (28,48% ВВП), а также был значительно выше российских параметров – 23,09% к ВВП. (рис. 1.1.)

***Рисунок 1.1.***

**Уровень налоговой нагрузки в Приднестровской Молдавской Республике и других государствах в 2016 году, % ВВП**

**Совместные действия Правительства Приднестровской Молдавской Республики и Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики**, предпринятые в 2017 году по выработке оптимальной нагрузки для реального сектора экономики путем ухода отиндивидуальных льгот по налогам и пересмотра ставок в целом для отраслей народного хозяйства в рамках налога на доходы организаций, **привели к снижению налогового бремени на приднестровскую экономику до 28,8% ВВП.**

При этом снижение ставок налога на доходы организаций, например, для отрасли «кабельная промышленность» с 5,5% до 1,5% сопровождалось ростом объемов производства продукции у такого основного представителя данной отрасли, как ЗАО «Молдавкабель»,более чем в два раза, приростом налоговых платежей на 20%, ростом фонда оплаты труда на 34%.

Отмена повышающего коэффициента к ставке налога на доходы для организаций швейной отрасли, работающих по давальческой схеме, также сопровождалось приростом налоговых поступлений (например, по ЗАО «Швейная фирма «Вестра» объем налоговых поступлений в сравнении с 2015 годом вырос на 20,6%).

Анализ отраслевой налоговой нагрузки в ПМР

Анализ налоговой нагрузки в разрезе отраслей народного хозяйства показал существенные колебания в зависимости от сегмента экономики Приднестровья, что объясняется в большой степени дифференцированностью системы налогообложения, главным образом, в виде налога на доходы организаций (рис. 1.2.)

***Рисунок 1.2.***

**Динамика налоговой нагрузки в разрезе основных отраслей экономики**

**за 2015-2017 гг., %**

В сравнении с предыдущими периодами по итогам 2017 года налоговая нагрузка по отдельным отраслям экономики снизилась: промышленность – с 28,05% (2015 год) до 25,69%, сельское хозяйство – с 28,61% (2015 год) до 19,49%, жилищно-коммунальное хозяйство – с 27,84% (2015 год) до 24,58%, однако все еще остается высокой по сравнению с наиболее популярной отраслью у предпринимательского сектора «торговля и общепит» – 7,8%.

Таким образом, сохраняющиеся на сегодняшний день существенные диспропорции в налоговом бремени на хозяйствующие субъекты **диктуют необходимость пересмотраи выбора оптимальной и справедливой налоговой нагрузки для всех отраслей экономики на среднесрочную перспективу.**

Анализ прямых и косвенных налогов

В Приднестровье отмечена невысокая роль косвенных налогов (к которым относятся акцизы, таможенная пошлина, частично налог на доходы организаций) в формировании налоговой нагрузки на экономику в сравнении с другими государствами.

При этом большинство развитых экономик старается увеличить долю косвенных налогов в доходах государства, развивая свои налоговые системы до промежуточного уровня. Считается, что такие системы, опирающиеся на налог на добавленную стоимость, более эффективны, поскольку в меньшей степени искажают экономические решения, что позволяет, в том числе, сократить масштабы теневой экономической деятельности (табл. 1.1.).

***Таблица 1.1.***

**Прогнозные показатели налоговой нагрузки на 2018-2022 гг., % ВВП**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2017 год  (факт) | 2018 год  (прогноз) | 2019 год  (прогноз) | 2020 год  (прогноз) |
| **Налоговая нагрузка**  **к ВВП** | **28,8%** | **28,5%** | **28,0%** | **28,0%** |
| в том числе  Прямые налоги | 9,3% | 8,8% | 8,5% | 8,3% |
| Косвенные налоги | 9,8% | 9,9% | 9,6% | 9,7% |
| Единый социальный налог\* | 9,7% | 9,8% | 9,9% | 10,0% |

\*с учетом обязательных страховых взносов

Однако, учитывая импортозависимость экономики республики (по итогам 2017 года на импорт пришлось 62% внешнеторгового оборота), а также превалирование сферы услуг над сферой производства (в 2017 году более 61% ВВП - производство услуг), на 2018 год и среднесрочную перспективу не планируется дополнительного усиления косвенных налогов за счет введенияналога на добавленную стоимость, так как это приведет не к облегчению налоговой нагрузки на промышленный сектор экономики, а к усилению нагрузки на конечного потребителя – население.

**Таким образом, Правительство Приднестровской Молдавской Республики в среднесрочной перспективе планирует реализовывать налоговую политику, базируясь на концепции средних налогов, установив в качестве целевого ориентира показатель налоговой нагрузки в пределах 28% ВВП. Это позволит, с одной стороны, повысить стимулирующую роль налоговой политики путём снижения и поддержания на умеренном уровне фискального бремени на бизнес, с другой, сохранить на приемлемой отметке поступления в доходную часть государственного бюджета**

1. **Налог на доходы организаций. Анализ отраслевых налоговых ставок, налоговых льгот. Предлагаемые корректировки.**

Налог на доходы организаций. Анализ отраслевых ставок.

Налог на доходы организаций – основной налог, уплачиваемый юридическими лицами, который приносит 26,5% (по итогам 2017 года) всех налоговых поступлений государства. Дифференцированность ставок, различный подход к определению налогооблагаемой базы привели к существенным диспропорциям в уровне налоговой нагрузки по данному виду налога в зависимости от отраслей экономики (рис. 2.1.).

***Рисунок 2.1.***

**Нагрузка налога на доходы организаций на прибыль до налогообложения и EBITDA**

**в 2017 году, %**

По итогам 2017 года **наименьшая нагрузка** налога на доходы на прибыль до налогообложения и EBITDA соответственно приходится на:

**-сельское хозяйство (6,4% и 3,1%);**

-здравоохранение (16,9% и 11,9%);

-**торговля и общепит (38,9% и 33,7%).**

**Наибольшая нагрузка налога**приходитсяна:

-непроизводственные виды бытового обслуживания (218,5% и 141,2%)

-связь (79,2% и 45,0%)

-строительство (64,4% и 46,1%).

Транспорт, ЖКХ, операции с недвижимостью по итогам 2017 года стали убыточными отраслями.

В рамках ухода от индивидуального подхода к изменению налоговой нагрузки и в целях оказания поддержки производственному сектору экономики с 1 января 2018 года для ряда отраслей была снижена ставка налога на доходы в 1,14-7,2 раз.

Налоговые льготы

**Более 50%** налога на доходы организаций от начисленной суммы не поступает в бюджет государства в связи с предоставлением льгот (рис. 2.2.)

***Рисунок 2.2.***

**Динамика недопоступлений в бюджет в результате предоставления льгот по налогу на доходы организаций за 2015-2017 гг., %**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Предлагаемые корректировки

На 2018 год и среднесрочную перспективу планируется продолжить осуществление анализа финансово-хозяйственного положения экономических агентов республики с целью выявления потребности в оптимизации налоговой нагрузки на организации (отрасли), либо в изменении подхода к определению налогооблагаемого дохода организаций.

1. **Налоги на труд и МРОТ. Налоговая нагрузка на ФОТ. Налоговые льготы. Предлагаемые корректировки.**

Анализ налогов на труд в ПМР в формировании государственного бюджета

Налоги на труд представлены подоходным налогом с физических лиц, единым социальным налогом и обязательными страховыми взносами. На протяжении последних пяти лет они обеспечивают порядка 40%-50% всех налоговых поступлений государственного бюджета (рис. 3.1.)

***Рисунок 3.1.***

**Динамика поступлений налогов на труд в бюджет государства за 2013-2017 гг., % ВВП**

|  |
| --- |
|  |

Роль рассматриваемых налогов в формировании валового внутреннего продукта достаточно **значительна** и варьируется в пределах 12,5% - 15,3%.

Анализ налоговой нагрузки на фонд оплаты труда

**Номинальная** налоговая нагрузка налогов на ФОТ в ПМР составляет **43%** (как в Российской Федерации). **Фактическая** налоговая нагрузка по итогам 2017 года составила **21,85%. (рис. 3.2.)**

***Рисунок 3.2.***

**Нагрузка налогов на ФОТ в Приднестровской Молдавской Республике и других государствах, %**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

* Несмотря на недифференцированность ставок налогов на труд, налоговая нагрузка на ФОТ по отраслям существенно варьируется. Так, по итогам 2017 года **наиболее высокое налоговое давление** приходится на отрасль **транспорта и связи** – 49,18% и 42,27% соответственно, **наименьшая налоговая нагрузка -** в отраслях **здравоохранения и социального обеспечения** (2,56%).
* **Фактические налоговые ставки принимают значительно меньшее значение номинальных:**

-единый социальный налог и обязательные страховые взносы – **16,64% (против установленной 28%)**;

-подоходный налог с физических лиц – **5,21% (против установленной 15%).**

Налоговые льготы

Наибольшее влияние на размер поступлений подоходного налога с физических лиц, единого социального налога и обязательных страховых взносов оказывают льготы, вычеты, предоставляемые в соответствии с действующим законодательством.

|  |  |
| --- | --- |
| За 2015-2017 гг. сумма недопоступлений **подоходного налога** в связи с предоставлением льгот- растет и превышает сумму начисленного налога **в 1,66-1,85 раз.** |  |

|  |  |
| --- | --- |
| Доля недопоступившего **единого социального налога и обязательных страховых взносов** варьируется в пределах **24,3%-28,1%** от суммы начисленных налогов. |  |

Предлагаемые корректировки

На 2018 год и среднесрочную перспективу Правительство Приднестровской Молдавской Республики полагает целесообразным:

-активизировать работу по пересмотру льгот и освобождений при взимании подоходного налога с физических лиц и единого социального налога;

При этом принципиальным является не допущение значительного повышения уровня налоговой нагрузки на доходы физических лиц.

1. **Таможенные пошлины и акцизы. Анализ ставок импортных пошлин в разрезе кодов ТН ВЭД. Корректировки ставок с учетом потребности наполнения бюджета, стимулирования предпринимательской активности. Формирование сценарных направлений таможенной политики в части фискальной нагрузки с учетом требований DCFTA.**

Таможенные пошлины и акцизы

Сравнительный анализ налоговой нагрузки косвенных налогов выявил, что **удельный вес уплаченных таможенных пошлин в ВВП в Украине и Молдове значительно ниже, чем в Приднестровье**. При этом в Молдове и Украине отмечается **тенденция роста доли акцизов в ВВП:** с 2014 года по 2016 год доля акцизов возросла с 2,87% до 3,98% и с 3,06% до 3,36% ВВП соответственно.

В Приднестровье значение акцизов в формировании ВВП намного ниже, чем таможенных пошлин**: в 2016 году на долю акцизов пришлось 0,87% ВВП, на долю таможенных пошлин – 2,61% ВВП (рис. 4.1.).**

***Рисунок 4.1.***

**Налоговая нагрузка в Приднестровской Молдавской Республике и в сопредельных государствах в разрезе таможенных пошлин и акцизов за 2014-2016 гг., % ВВП**

Анализ ставок импортных пошлин. Корректировки ставок с учетом потребности наполнения бюджета и стимулирования предпринимательской активности.

По итогам 2016 года **средняя ставка ввозных таможенных пошлин** в отношении товаров, заявленных в таможенном режиме «выпуск для свободного обращения»[[2]](#footnote-2), **составила 8,3%.**

Проведенная в 2017 году **политика снижения ставок** импортных таможенных пошлин в отношении ряда продовольственных товаров (мясные изделия, яйца, мучные кондитерские изделия, сигареты, сигары и сигариллы, одежда, обувь и др.) привела **к приросту объемов ввоза товаров от 4% до 256%. В целом, импорт вырос на 34,1%** (с 566,1 млн дол. США до 759,1 млн дол.США).

В целях сохранения для Приднестровья статус-кво действующего благоприятного режима торговли и создания паритетных условий торговли с Европейским союзом с 1 января 2018 года были обнулены таможенные пошлины на товары, страной происхождения которых являются страны ЕС. При этом был расширен перечень подакцизных товаров, а также увеличены ставки акцизов.

Предлагаемые корректировки

**- В отношении таможенных пошлин:**

При формировании таможенного тарифа на среднесрочную перспективу представляется целесообразным переход в большей части к протекционистским методам регулирования внешнеэкономической деятельности с достаточным уровнем защиты отечественного производства, одновременно не создающим тепличные условия для приднестровского бизнеса.

Будет продолжена работа по мониторингу ставок таможенных пошлин в целях их снижения или обнуления:

-на оборудование, сырье, материалы, ввозимые отечественными хозяйствующими субъектами для использования в собственном технологическом процессе;

-на товары, аналоги которых не производятся на территории республики или производятся в недостаточном для удовлетворения потребностей рынка количестве.

**-В отношении акцизов:**

В среднесрочной перспективе планируется дальнейшее увеличение роли акцизов в системе косвенных налогов.

1. **Налогообложение сельского хозяйства. Фиксированный сельскохозяйственный налог.Направления совершенствования системы налогообложения сельскохозяйственных производителей в рамках программы развития агропромышленного комплекса республики.**

Сложившаяся ситуация всельском хозяйстве

|  |  |
| --- | --- |
| Несмотря на благоприятные природно-климатические условия для развития сельского хозяйства, его **роль** в экономике республики **недостаточно высокая**: по итогам 2016 года доля сельского хозяйства в формировании ВВП составила – 6,9% (в структуре валовой добавленной стоимости – также 6,9%). При этом в сопредельных государствах значения намного выше: в Украине - 11,7% и 13,8%, в Республике Молдова – 12,1% и 14,2% соответственно. |  |

Действующая система налогообложения сельского хозяйства

На сегодняшний день государством реализуется целый комплекс мер в сфере налоговой политики:

- **наименьшая ставка налога на доходы организаций** присуща сфере сельского хозяйства **– 1,3%.** *Для сравнения: ставка для отрасли приборостроение – 11%, машиностроение – 6,15%, обслуживание сельского хозяйства – 7,2% и др.;*

*-* для организаций*,* доля выручки которых от реализации сельскохозяйственной продукции собственного производства и продуктов ее переработки в общей сумме дохода (выручки, товарооборота), полученного от реализации продукции, товаров, работ и услуг, за предшествующий финансовый год составляет не менее 60% (в отношении налога на доходы – не менее 70%) предусмотрен **ряд льгот**:

а) **освобождение от уплаты налога на доходы организаций** в отношении доходов от реализации продукции собственного производства и продуктов ее переработки (за 2012-2016 гг. сумма **льготы превысила** сумму фактически уплаченного налога **в 4-6 раз)**.**В общей сумме фактически уплаченных налогов** доля недопоступлений налога на доходы организаций в связи с предоставлением данной льготы варьирует в пределах **21%-33%.**

б) **снижена более чем в два раза (с 25% до 12%) ставка единого социального налога** в отношении выплат работникам, принимаемым по срочным трудовым договорам на сезонные сельскохозяйственные работы;

- крестьянским (фермерским) хозяйствам предоставляются **льготы по уплате земельного налога, паевого сбора в первые три года деятельности (1-й год – освобождение в размере 100%, 2-й год – 75%, 3-й год – 50%);**

- **освобождение** сельскохозяйственных производителей **от уплаты земельного налога, паевого налога, части платы за** патент в отношении земель, требующих раскорчевки, рекультивации, занятых молодыми виноградниками, молодыми садами, до их вступления в стадию плодоношения;

- освобождение от уплаты отдельных платежей за пользование природными ресурсами.

В целом, **уровень налоговой нагрузки в ПМР на отрасль сельского хозяйства** намного ниже, чем на иные отрасли народного хозяйства: в 2017 году (по методу РСПП) налоговая нагрузка на данную отрасль сложилась на уровне **19,49%,** при этом, к примеру, в сфере промышленности составила 25,69%, в сфере транспорта – 25,64%.

Фиксированный сельскохозяйственный налог

- Упрощенная система для сельскохозяйственных производителей предусматривает замену трех налогов: единый социальный налог, земельный налог и налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы и иные цели.

- По результатам оценки реализации системы фиксированного сельскохозяйственного налога за весь период ее действия (2004–2017 гг.) было выявлено, что **наиболее выгодно** ее применение **крупным сельскохозяйственным производителям**, имеющим **в пользовании большие площади земель**.

- Упрощенная система в виде применения фиксированного сельскохозяйственного налога **невыгодна крестьянским (фермерским) хозяйствам**: если в 2004 году упрощенную систему применяло 88 субъектов(48 организаций, 40 крестьянских (фермерских) хозяйств), то к 2017 году всего лишь 37 организаций и ни одного хозяйства.

- **Сумма государственной поддержки** (в виде разницы между суммой начисленных налогов по общей системе налогообложения и по упрощенной системе налогообложения) **сопоставима с суммой уплаченного фиксированного сельскохозяйственного налога и даже более.**

Предлагаемые корректировки

На среднесрочную перспективу предлагается рассмотреть вопрос об увеличении размеров РУ МЗП, применяемых при исчислении фиксированного сельскохозяйственного налога, земельного налога, паевого сбора и целевого сбора на содержание и развитие социальной сферы и инфраструктуры села (поселка) и направлении части средств, поступивших от вышеуказанных налоговых отчислений, в виде субсидий и дотаций на поддержку и стимулирование развития подотраслей сельского хозяйства с высокой добавленной стоимостью (овощеводство, садоводство,животноводство и др.), а также на реализацию мероприятий программы по развитию агропромышленного комплекса республики.

1. **Экологические сборы. Реформирование системы уплаты экологической сборов и подачи экологической отчетности природопользователями**

Действующая система уплаты экологических сборов и подачи экологической отчетности

Анализ действующей системы экологического надзора показал громоздкость и в некоторой степени перегруженность системы подачи экологической отчетности, которая, по сути, не только не отвечает изначально поставленным целям проведения государственного контроля, но и усиливает бюрократическое давление на предпринимательский сектор. На сегодняшний день вне зависимости отстепени загрязнения окружающей среды ко всем природопользователям применен одинаковый подход в части формирования необходимой отчетной документации.

Предлагаемые корректировки на среднесрочную перспективу

- Предлагается упростить порядок подачи и формы экологической отчетности, в особенности для субъектов малого и среднего бизнеса, а также пересмотреть подход к определению объекта экологического надзора, опираясь на опыт Российской Федерации (выделение 4 категорий объектов в зависимости от уровня негативного воздействия на окружающую среду: объекты, вызывающие значительное, умеренное, незначительное и минимальное негативное воздействие на окружающую среду соответственно).

- Предлагается рассмотреть необходимость и возможность изменения базы налогообложения по платежам за загрязнение окружающей среды и пользования природными ресурсами.В частности, например, по платежам за выброс в атмосферу загрязняющих веществ от передвижных источников загрязнения рассмотреть возможность облагать не источник, а сам объект загрязнения (вид топлива).

1. **Индивидуальный предпринимательский патент. Анализ и корректировка ставок. Предложения относительно корректировки перечня видов деятельности, осуществляемых по патенту. Направления реформ.**

Действующая система индивидуального предпринимательского патента

**В 2017 году** фактическое количество индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных и получивших патент (без учета количества осуществляемых видов деятельности), составило **21 286 человек**, что на 14,4% выше уровня 2016 года и на 2,9% выше уровня 2015 года.

**Совокупные поступления** в бюджет и внебюджетные фонды в виде платы за патент по республике за 2017 год **составили 45,7 млн. руб**., что намного ниже показателей предыдущих периодов (в 2016 году – 62,2 млн. руб., в 2015 году –75,7 млн. руб.). Сокращение поступлений обусловлено снижением размера РУ МЗП, применяемого при расчете стоимости патента.

**Большая часть индивидуальных предпринимателей** концентрируют свою деятельность в отраслях с наиболее быстрым циклом оборачиваемости денежных средств – **торговля и общепит** (рис. 7.1.).

***Рисунок 7.1.***

**Доля занятых индивидуальных предпринимателей по отраслям экономики  
за 2014-2017 гг., %**

|  |
| --- |
|  |

Анализ налоговой нагрузки наиболее распространенных видов предпринимательской деятельности показал, что наиболее высокая налоговая нагрузка по розничной торговле в Российской Федерации - 767 руб. В Республике Молдова - 651 руб., в ПМР - 600 руб., наиболее низкая в Украине - 570 руб. (рис. 7.2.).

***Рисунок 7.2.***

**Количество индивидуальных предпринимателей, занятых в наименее востребованных видах предпринимательской деятельности за период за 2014-2017 гг.**

Сравнительный анализ систем налогообложения индивидуального предпринимателя в Приднестровской Молдавской Республике с другими государствами

Действующая в ПМР система индивидуального предпринимательского патента характеризуется уплатой стоимости патента в виде фиксированного платежа, отсутствием необходимости наличия кассового аппарата, предоставления отчетности, а также ограничений по доходам (табл. 7.1.).

***Таблица 7.1.***

**Сравнение систем налогообложения индивидуального предпринимателя Приднестровской Молдавской Республики с Российской Федерации, Республикой Молдова и Украиной**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **ПМР** | | **Республика Молдова** | | **Российская Федерация** | **Украина** |
| **Налог** | Фиксированный платеж | | | 1 % от объекта налогообложения, но не менее 3000 леев | Фиксированный платеж | |
| **Обязательные платежи** | Плата за патент | | | Взносы государственного социального страхования и обязательного медицинского страхования | Плата за патент, единый страховой взнос | |
| **Учет и отчетность** | Не требуется | | | -учет продаж и закупок в порядке;  -декларация | - предоставление отчетности в Налоговую службу, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования;  - ведется книга учета доходов | - предоставление отчетности в Налоговую службу, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования;  - ведется книга учета доходов;  - налоговая декларация |
| **Кассовый аппарат** | Не применяется | | | Применяется | Не обязательно, при соблюдении определенных условий (объем годовой выручки, виды предпринимательской деятельности) | |
| **Ограничение по доходам** | Отсутствует | Доходы от продаж не более 300 000 леев | | Доход в размере, не превышающем 600 тыс. леев в год; | Выручка не более 60 млн. рос. руб. в год | Для I группы-  выручка не более 300 тыс. грив.в год;  Для II группы -выручка не более 1,5 млн. грив. в год |

Кроме того, наряду с общей системой налогообложения ИП имеет право:

- **в Российской Федерации** осуществлять деятельность в трех налоговых режимах: упрощенная система налогообложения, единый налог на вменяемый доход, патентная система налогообложения;

* **в Украине** использовать упрощенную систему налогообложения учета и отчетности (в зависимости от видов деятельности, размера выручки и возможности найма работников выделяют три группы налогоплательщиков).

- в **Республике Молдова** с 2017 года установлен специальный налоговый режим – «Независимая деятельность физического лица», который применяется только в отношении независимой деятельности, осуществляемой в сфере розничной торговли (за исключением подакцизных товаров).

Предлагаемые корректировки

На среднесрочную перспективу предлагается пересмотреть систему налогообложения для индивидуальных предпринимателей. В данной связи предлагается установить три режима налогообложения индивидуального предпринимателя: самозанятые, патентная система налогообложения, смешанная система налогообложения для патентообладателей (табл. 7.2.).

***Таблица 7.2.***

**Реформирование системы налогообложения индивидуальных предпринимателей**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Налоговые режимы** | **Самозанятые** | **Патентная система налогообложения** | **Смешанная система налогообложения для патентообладателей** |
| **Количество человек** | 1 человек без права найма | Найм до 5 чел. | Найм до 5 чел. |
| **Налоги и ставки** | Фиксированная минимальная плата за патент | Фиксированная плата за патент за себя и 80% от стоимости патента за каждого нанятого работника | Налог с выручки – 4% раз в квартал, рассчитывается самостоятельно.  Обязательный страховой взнос – фиксированный платеж, оплачивается патентообладателем за себя и за каждое привлекаемое лицо в размере 70% стоимости патента, фиксированная плата в Единый государственный фонд социального страхования.  По итогам года налоговая инспекция сверяет правильность исчисления налога с выручки. |
| **Бухгалтерский учет и отчетность** | Не ведут бухучет и не предоставляют финансовую, статистическую и налоговую отчетность | Не ведут бухучет и не предоставляют финансовую, статистическую и налоговую отчетность | Упрощенный порядок ведения налоговой отчетности: фискальный отчет контрольно-кассового аппарата, сведения из банка о движении средств по счету. Предоставляются в налоговую инспекцию 1 раз в год. |
| **Контрольно-кассовые аппараты** | Не применяют | Не применяют | Применяют все субъекты (приобретение за счет налоговых вычетов) |
| **Условия применения** | Ограниченный перечень видов деятельности | 1. Запрещен найм, если деятельность осуществляется по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства в форме простого товарищества и по семейному патенту.  2. Запрещается осуществлять хозяйственную деятельность с юридическими лицами.  3. Запрещается осуществлять внешнеэкономическую деятельность в сфере торговли.  4. В сфере торговли разрешено исключительно:  а) розничная торговля на открытых и крытых столах, без мест хранения товарных запасов на территории рынков; в киосках, палатках;  б) розничная торговля с рук, лотков, корзин, ручных тележек;  в) розничная торговля с автомототранспорта в санкционированных местах торговли;  г) продажа через торговые автоматы. | 1. Распространяет свое действие на индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность по патенту согласно Приложению №1 к Закону Приднестровской Молдавской Республики «Об индивидуальном предпринимательском патенте». Также разрешено осуществление видов предпринимательской деятельности, запрещенных пунктом 6 статьи 2 действующего Закона.  2. Не применяется, если деятельность осуществляется в рамках договора простого товарищества, а также по семейному патенту.  3. Обязанность открытия расчетного счета индивидуального предпринимателя на патентообладателя в случае осуществления расчетов с юридическими лицами.  4. Разрешается осуществление внешнеэкономической деятельности с использованием элементов валютного контроля.  5. Обязанность открытия расчетного счета индивидуального предпринимателя возлагается на патентообладателя в случае осуществления расчетов с юридическими лицами.  6. Осуществлять расчеты с населением только через контрольно-кассовые аппараты либо безналичным путем.  7. Льготы не распространяются. |

1. **Основные направления налоговой политики на 2018 год и среднесрочную перспективу**

На протяжении достаточно длительного периода времени в Приднестровской Молдавской Республике отсутствует комплексный и системный подход к прогнозированию процессов социально-экономического развития государства, ввиду чего, как экономическая политика в целом, так и составляющая ее налоговая политика, нацелены на решение тактических задач без учёта стратегических ориентиров.

Незначительная роль косвенных налогов в формировании основных макроэкономических показателей республики и сравнительно высокая доля прямого налогообложения, несвойственная классическим системам, во многом определяется спецификой построения приднестровской налоговой системы: базовым налогом выступает налог на доходы организаций, который напрямую зависит от оборотов юридического лица. Как следствие, при осуществлении межстрановых сопоставлений приднестровская экономика характеризуется более существенным уровнем корпоративного налогообложения, что также является сдерживающим фактором для повышения экономической активности и снижает конкурентные преимущества местных производителей на мировых и региональных рынках.

**Реалии таковы, что действующая налоговая система неэффективна и не способствует развитию экономики государства.** При этом на сегодняшний день в Приднестровье **нет необходимых условий и специалистов для организации перехода на так называемую «классическую» налоговую систему**, которая предусматривает введение трех налогов: налог на прибыль организаций, налог на добавленную стоимость и налог на имущество юридических лиц. Кроме того, непризнанность государства, открытость экономики и импортозависимость приведут не столько к стимулированию развития потенциала приднестровских экспортеров, сколько к увеличению налоговой нагрузки на население из-за введения налога на добавленную стоимость. Не менее острым встанет вопрос возмещения налога на добавленную стоимость экспортёрам, который уплачивается при импорте сырья, что будет затруднительно в условиях значительного бюджетного дефицита.

**Таким образом, на среднесрочную перспективу проведение кардинальных изменений налоговой системы государства не предполагается. Вместе с тем, в целях нахождения «золотой середины» между интересами предпринимательского сообщества и государства, предлагается направить силы на совершенствование действующего налогового законодательства.**

Одной из задач на среднесрочную перспективу, стоящей перед органами государственной власти в сфере налоговой политики, выступает **поэтапное перераспределение налогового бремени в рамках действующей налоговой системы в сторону усиления косвенного налогообложения.**

Кроме того, **пересмотр подходов к налоговому администрированию** позволит не только не повысить уровень налоговой нагрузки для добросовестных налогоплательщиков, но и упростит их деятельность в части освобождения от государственного контроля (таблица 8.1.).

***Таблица 8.1.***

**Прогнозные значения налоговой нагрузки на 2018-2020 гг., % ВВП**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | **2017 год**  **(факт)** | **2018 год**  **(прогноз)** | **2019 год**  **(прогноз)** | **2020 год**  **(прогноз)** |
| Налоговая нагрузка  к ВВП | 28,8% | 28,5% | 28,0% | 28,0% |
| в том числе  Прямые налоги | 9,3% | 8,8% | 8,5% | 8,3% |
| Косвенные налоги | 9,8% | 9,9% | 9,6% | 9,7% |
| Единый социальный налог | 9,7% | 9,8% | 9,9% | 10,0% |

**По результатам реализации предлагаемых мер, прогнозируется, что налоговая нагрузка на ВВП республики к 2019-2020 гг. снизится до 28,0%.**

Таким образом, сформированные основные направления налоговой политики Приднестровской Молдавской Республики на 2018 год и среднесрочную перспективу должны стать одними из ключевых инструментов экономической политики, направленной на снижение доли расходов в ВВП республики, снижение уровня непокрытого дефицита государственного бюджета, обеспечение макроэкономической стабильности республики и сбалансированного развития государства.

1. За исключением данных по «Общеобразовательным школам – детским садам», гимназиям, лицеям, ГОУ «Республиканская кадетская школа – интернат им. Ф.Э. Дзержинского», С(К)Ш-И. [↑](#footnote-ref-1)
2. за исключением газа, товаров, оформленных с предоставлением льгот по уплате ввозной таможенной пошлины и транспортных средств [↑](#footnote-ref-2)