
Л. Морознюк, консультант центрального банка Республики Молдова

И. Морознюк, научный исследователь НИЭИ,

Кишинев, Молдова

ЭВОЛЮЦИЯ И РИСКИ В ФОРМИРОВАНИИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ МОЛДОВЫ

С учетом макроэкономических факторов, 2016 г. выявил ряд рисков и уязвимость бюджета в отношении экономических, управленческих и финансовых шоков, совокупность которых привела к увеличению риска для всей макрофинансовой области. На степень финансирования из национального публичного бюджета повлияли также низкие возможности покрытия дефицита бюджета из-за увеличения стоимости эмиссии государственных ценных бумаг как результат ужесточения денежно-кредитной политики после мошенничества в банковском секторе. Улучшение отношений с МВФ и подписание Меморандума обеспечили увеличение официальных резервных активов, стабилизацию государственных финансов и разблокирование других фондов от партнеров по развитию, способствовало модернизации инфраструктуры и росту спроса на рабочую силу. Однако для этого необходимо было улучшить общий имидж Молдовы на международном уровне, который сильно пострадал, особенно после опустошения трех банков.

После провозглашения независимости Республика Молдова продолжает осуществлять реформы по управлению публичными финансами при содействии зарубежных партнеров по развитию и международных финансовых учреждений. Одним из самых последних и важных изменений в этой области стала разработка закона о публичных финансах и бюджетно-финансовой ответственности. Принятие и введение в действие этого закона является важным шагом в продвижении реформ управления публичными финансами и будет способствовать модернизации и консолидации национальной системы администрирования публичных финансов.

Реформа управления публичными финансами означает, что деятельность и приоритеты необходимо рассматривать в контексте меняющихся обстоятельств и новых идей, она является важным инструментом для осуществления налоговой политики и достижения конечной цели — устойчивого роста и развития; охватывает широкий и разнообразный спектр тематических областей, которые взаимодействуют по-разному и на разных уровнях. Администрирование в области публичных финансов является неотъемлемой частью управления экономикой.

Главным фактором в формировании публичных финансов является национальный публичный бюджет (НПБ), представляющий собой совокупность доходов и расходов государственного бюджета (ГБ), бюджетов административно-территориальных единиц (БАТЕ), бюджета

государственного социального страхования (БГСС) и фондов обязательного медицинского страхования (ФОМС). Национальный публичный бюджет является как краткосрочным инструментом прогнозирования доходов и расходов за один год, так и среднесрочным инструментом посредством разработки бюджетных программ, особенно для инвестиционных расходов. Доходы НПБ — это налоги, сборы и другие поступления, предусмотренные действующим национальным законодательством.

Министерство финансов (МФ) как центральное специализированное учреждение, которое разрабатывает и продвигает единую политику по образованию и управлению публичными финансами, применяет финансовые рычаги в соответствии с требованиями рыночной экономики, а также участвует от имени государства в заключении двусторонних и многосторонних соглашений в целях продвижения и защиты инвестиционных проектов. МФ разрабатывает и представляет правительству на утверждение проекты бюджетов на средний срок, которые утверждаются правительством ежегодно в соответствии с Законом о публичных финансах и бюджетно-фискальной ответственности, который служит в качестве основы для разработки предложений по всем составляющим НПБ. Разработка нормативной базы, регулирующей бюджетный процесс, и обеспечение взаимодействия развивающихся политик системы публичных финансов в бюджетном процессе является одной из основных функций МФ.

Главные приоритетные направления реформ в публичных финансах относятся к модернизации бюджетного процесса и консолидации бюджетно-фискальной политики, сосредоточивают внимание на ответственности и прозрачности, направлены на требования и лучшие практики Евросоюза. Последовательное развитие способностей центральных и местных публичных властей в использовании новых методологических правил, в том числе путем консолидации бюджетных возможностей, основано на производительности в рамках публичной администрации.

Однако важно отметить, что НПБ на 2016 г. был составлен на основе новой бюджетной классификации. Даже если это технический вопрос, он имеет особое значение для Молдовы. Новая функциональная и экономическая классификация соответствует международным стандартам, что позволит не только значительно улучшить сопоставимость с бюджетами других стран, но и значительно улучшит отображение истинного образа, соответствующего экономическим и социальным реалиям. В прогнозах на 2016 г. было предусмотрено увеличение доходов и расходов на 11,1 и 13,6 % соответственно по сравнению с предыдущим годом, с образованием дефицита в 3,2 % от ВВП, увеличенным примерно на 52,7 %.

Правительство в течение 2016 г. приложило усилия по консолидации публичных финансов и исполнения НПБ в крайне сложных условиях из-за международной финансовой и экономической нестабильности. Тем не менее, правительство начинало год с предварительным бюджетом и инфляцией более чем на 13,5 %. В таких условиях должны были быть приняты меры для корректировки затрат и на покрытие падения обменного курса, что недопустимо в условиях предварительного бюджета. Поступившие в НПБ доходы составили 46,0 млрд леев, а расходы — 48,5 млрд леев с дефицитом — 2,5 млрд леев. По сравнению с предыдущим годом наблюдается тенденция роста доходов на 2,3 млрд леев (+5,3 %), расходов — на 2,0 млрд леев (+4,3 %) и на снижение дефицита на 0,3 млрд леев (-7,4 %).

Доходная часть НПБ в 2016 г. составила 45,95 млрд леев. Самый большой вклад в сбор поступлений в НПБ пришелся на Таможенную службу, которая обеспечила доходами около

17,48 млрд леев, что на 10,4% больше, чем в предыдущем году. Налоговая служба также собрала доходов на 9,5% больше по сравнению с 2015 г., обеспечивая доходную часть НПБ на сумму 11,55 млрд леев. В целом доходы НПБ выросли на 2,29 млрд леев по сравнению с 2015 г., а среднемесячные темпы роста поступлений в течение 2016 г. составили 1,2%. В структуре доходов 62,8% — поступления в ГБ, 21,9% — в БГСС, 8,2% — в БАТЕ и 7,1% — поступления в ФОМС.

Основная доля в структуре доходов и расходов НПБ принадлежит госбюджету. В абсолютной величине структура доходов по компонентам в 2016 г., характеризуется следующим образом: в доходы госбюджета поступило 28,88 млрд леев, в доходы БГСС — 15,06 млрд леев, в доходы БАТЕ — 12,05 млрд леев и в доходы ФОМС — 5,76 млрд леев. Следует отметить, что в доходных частях компонентов были включены переводы со счета госбюджета на сумму 15,79 млрд леев. Так на поддержку БГСС перечислено 5,02 млрд леев (33,5% от доходов), БАТЕ — 8,25 млрд леев (68,5% от доходов) и для ФОМС — 2,51 млрд леев (43,6% поступлений).

Тем не менее, сбор поступлений в НПБ обеспечил восходящую тенденцию, зафиксировав рост на 5,2%. Текущие доходы, полученные в НПБ в 2016 г. составили 42,77 млрд леев, из которых: более 61,0% (в 2015 г. — 63,0%) — доходы, поступившие в ГБ; более 24,0% (в 2015 г. — 22,3%) — доходы, поступившие в БГСС, 7,2% (в 2015 — 7,8%) — доходы, управляемые БАТЕ, и 7,6% (в 2015 году — 6,9%) — доходы, перечисленные ФОМС.

Расходная часть НПБ в 2016 г. сложились в объеме 48,43 млрд леев, на 1,52 млрд леев ниже предусмотренных годовых значений. Таким образом, уровень исполнения расходной части НПБ составил 97,0% от запланированного объема. Тем не менее, по сравнению с 2015 г. расходы увеличились на 2,04 млрд леев (4,4%). Структурный расход НПБ сложился следующим образом: — 16,50 млрд леев (34,1%) составили расходы из ГБ; 14,96 млрд леев (30,9%) — из БГСС; 11,30 млрд леев (23,3%) — из БАТЕ и 5,67 млрд леев (11,7%) — из ФОМС.

Исполнение НПБ в 2016 г. завершилось превышением расходов над доходами и образованием **бюджетного дефицита** в сумме 2,49 млрд леев, т.е. снижением на 8,4% по сравнению с предыдущим годом, который был покрыт за счет средств, привлеченных с внутреннего рынка. В отличие от предыдущих лет, БГСС, ФОМС и БАТЕ закончили бюджетный год в избытке, а госбюджет зафиксировал наивысшую восходящую тенденцию дефицита в период 2013–2016 гг. — 3,4 млрд леев (см. таблицу).

Таким образом, эволюция госрасходов за последние годы характеризовалась относительно стабильным ростом, в значительной степени этому способствовал приток иностранной помощи для Республики Молдова, что позволило обеспечить стабилизацию бюджета и тем самым избежать сценария катастрофического макроэкономического коллапса.

Тенденция доли национального публичного бюджета в ВВП относительно стабильна: 40,8% — в 2010 г., 39,0% — в 2011, 40,1% — в 2012, 38,5% — в 2013, 39,7% — в 2014, 39,0% — в 2015 и 36,0% — в 2016 г., со среднегодовым значением в период 2010–2016 гг. — 39,0%.

Бюджет 2016 г. был чрезвычайно трудным с расширением основных рисков для публичных финансов и на 2017 г., которые связаны больше с политическими факторами, а не экономическими. Сбалансирование публичных финансов и их эффективность возможны только на пути продолжения начатых реформ в госсекторе и в первую очередь с точки зрения управления публичными средствами, борьбы с теневым сектором, реформы социального обеспечения, а также качественного развития рынка государственных ценных бумаг.

Эволюция в структуре НПБ и его компонентов в ВВП, млрд леев

	Исполнение				Доля в НБП, %				Доля в ВВП, %			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
ВВП	100,5	112,1	122,6	134,5	–	–	–	–	–	–	–	–
Доходы												
НПБ *	36,9	42,4	43,7	46,0	100,0	100,0	100,0	100,0	36,7	37,8	35,6	34,2
ГБ	22,4	27,7	28,1	28,9	60,8	65,3	65,0	62,8	22,3	24,7	22,9	21,5
БГСС	10,6	12,0	13,4	15,1	27,1	28,3	30,7	32,8	10,5	10,7	10,9	11,2
ФОМС	4,2	4,6	5,1	5,8	11,4	10,9	11,7	12,6	4,1	4,1	4,2	4,3
БАТЕ	9,4	11,1	11,0	12,1	25,5	26,2	25,2	26,3	9,4	9,9	9,0	9,0
Расходы												
НПБ *	38,6	44,4	46,5	48,5	100,0	100,0	100,0	100,0	38,5	39,6	37,8	36,1
ГБ	23,9	29,3	30,4	32,3	61,9	66,0	65,4	66,6	23,8	26,2	24,6	24,0
БГСС	10,7	12,0	13,5	15,0	27,7	27,0	29,0	30,9	10,7	10,7	11,0	11,2
ФОМС	4,2	4,7	5,2	5,7	10,9	10,6	11,2	11,7	4,2	4,2	4,2	4,2
БАТЕ	9,5	11,3	11,3	11,3	24,6	25,5	24,3	23,3	9,5	10,1	9,4	8,3
Дефицит (-), превышение (+)												
НПБ *	-1,8	-1,9	-2,7	-2,5	100,0	100,0	100,0	100,0	-1,7	-1,7	-2,2	-1,9
ГБ	-1,5	-1,6	2,1	-3,4	83,6	83,8	-75,4	137,2	-1,5	-1,5	-1,7	-2,5
БГСС	-0,13	0,09	-0,06	0,09	7,2	-0,5	2,1	-3,9	-0,13	0,01	-0,05	0,07
ФОМС	-0,07	-0,04	-0,09	0,09	3,7	2,1	3,3	-3,6	-0,06	-0,04	-0,07	0,07
БАТЕ	-0,09	0,2	-0,48	0,74	5,1	-13,4	+17,6	-29,7	-0,1	0,2	-0,4	0,6

* Данные с межбюджетными переводами.

Источник: Данные МФ и НБС

Итак, риски в развитии публичных финансов как в краткосрочном, так и долгосрочном периоде были последствием налогового шока, налагаемым ростом финансирования публичного долга и его обслуживания путем ужесточения денежно-кредитной политики в результате кризиса в банковском секторе, что привело к повышению процентных ставок, в том числе государственных ценных бумаг.

Предпосылкой для минимизации риска в формировании публичных финансов на 2017 г. были переговоры и заключения соглашения с МВФ, которые не только возобновили внешнюю помощь, но и стимулировали ряд реформ, выдвинутых этим институтом, в том числе и ускорения налогово-бюджетной реформы.

Экономическая модель, основанная на инвестициях и экспорте, является той, к которой следует стремиться. Для достижения роста экономики на 8–10% в течение нескольких лет необходимы радикальные реформы, которые вначале будут болезненны для граждан и для групп интересов. Если в 2017 г. правительство обеспечит осуществление запланированных

затрат в объеме 38 % от ВВП (в 2016 г. — 33 % ВВП), то это будет стимулировать экономический рост и служить его основой в течение года и на перспективу.

Список использованных источников

1. О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности»: Закон Республики Молдова № 181 от 25.07.2014 Опубликован: 08.08.2014 // Официальный монитор РМ № 223–230.

2. Исполнение национального публичного бюджета в 2016 г. [Электронный ресурс] : стат. ежегодник Респ. Молдова. — Кишинев, 2017. — Режим доступа: <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2193>. — Дата доступа: 13.03.18.

3. Исполнение государственного бюджета в 2016 г. [Электронный ресурс] : стат. ежегодник Респ. Молдова. — Кишинев, 2017. — Режим доступа: <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2193>. — Дата доступа: 13.03.18.

4. Исполнение местных бюджетов в 2016 г. [Электронный ресурс] : стат. ежегодник Респ. Молдова. — Кишинев, 2017. — Режим доступа: <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2193>. Дата доступа: 13.03.18.

5. Исполнение бюджета государственного социального страхования по видам выплат [Электронный ресурс] : стат. ежегодник Респ. Молдова. — Кишинев, 2017. — Режим доступа: <http://www.statistica.md/pageview.php?l=ro&idc=263&id=2193>. Дата доступа: 13.03.18.