

Проект

ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ
ПРИДНЕСТРОВСКОЙ МОЛДАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Об утверждении Концепции бюджетной и налоговой политики
Приднестровской Молдавской Республики
на 2012 год и среднесрочную перспективу

В соответствии со статьей 8 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 февраля 1997 года № 35-3 «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике» (СЗМР 97-2) с изменениями и дополнениями, внесенными законами Приднестровской Молдавской Республики от 13 февраля 1998 года № 83-ЗИД (СЗМР 98-1), от 2 июля 1999 года № 169-ЗИ (СЗМР 99-2), от 29 июля 1999 года № 192-ЗИД (ГПМР от 31 июля 1999 года), от 3 января 2000 года № 226-ЗИ (СЗМР 00-1), от 30 сентября 2000 года № 336-ЗИ (СЗМР 00-3), от 26 августа 2002 года № 188-ЗИД-III (САЗ 02-35), от 25 марта 2003 года № 254-ЗИД-III (САЗ 03-13), от 28 ноября 2003 года № 363-ЗИ-III (САЗ 03-48), от 10 июня 2004 года № 423-ЗИД-III (САЗ 04-24), от 27 июля 2004 года № 445-ЗД-III (САЗ 04-31), от 4 ноября 2004 года № 488-ЗИД-III (САЗ 04-45), от 10 февраля 2005 года № 532-ЗИД-III (САЗ 05-7), от 1 июня 2005 года № 575-ЗД-III (САЗ 05-23), от 30 июня 2005 года № 586-ЗИ-III (САЗ 05-27), от 29 сентября 2006 года № 83-ЗИД-IV (САЗ 06-40), от 30 ноября 2006 года № 126-ЗИД-IV (САЗ 06-49), от 7 марта 2007 года № 189-ЗИД-IV (САЗ 07-11), от 5 апреля 2007 года № 202-ЗД-IV (САЗ 07-15), от 21 июня 2007 года № 231-ЗИ-IV (САЗ 07-26), от 2 августа 2007 года № 274-ЗИД-IV (САЗ 07-32), от 24 марта 2008 года № 426-ЗИД-IV (САЗ 08-12), от 29 мая 2008 года № 478-ЗИ-IV (САЗ 08-21), от 26 сентября 2008 года № 539-ЗИД-IV (САЗ 08-38), от 3 октября 2008 года № 562-ЗИД-IV (САЗ 08-39), от 14 апреля 2009 года № 726-ЗД-IV (САЗ 09-16), от 23 апреля 2009 года № 735-ЗИД-IV (САЗ 09-17), от 26 мая 2010 года № 88-ЗД-IV (САЗ 10-21), от 22 ноября 2010 года № 231-ЗИД-IV (САЗ 10-47), а также, руководствуясь статьей 90 Закона Приднестровской Молдавской Республики от 24 октября 2001 года № 57-3-III «О Регламенте Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики» (САЗ 01-44) с изменениями

и дополнениями, внесенными законами Приднестровской Молдавской Республики от 6 февраля 2003 года № 235-ЗИД-III (САЗ 03-6), от 21 февраля 2003 года № 244-ЗИД-III (САЗ 03-8), от 7 июля 2003 года № 304-ЗИД-III (САЗ 03-28), от 14 июня 2004 года № 426-ЗИД-III (САЗ 04-25), от 28 июля 2004 года № 448-ЗИД-III (САЗ 04-31), от 7 декабря 2004 года № 504-ЗИД-III (САЗ 04-50), от 6 мая 2005 года № 561-ЗИД-III (САЗ 05-19), от 3 ноября 2005 года № 658-ЗИД-III (САЗ 05-45), от 2 декабря 2005 года № 684-ЗИД-III (САЗ 05-49), от 2 декабря 2005 года № 685-ЗИД-III (САЗ 05-49), от 20 июля 2006 года № 57-ЗИД-IV (САЗ 06-30), от 29 сентября 2006 года № 87-ЗИД-IV (САЗ 06-40), от 15 февраля 2007 года № 173-ЗИД-IV (САЗ 07-8), от 3 апреля 2007 года № 199-ЗИД-IV (САЗ 07-15), от 15 мая 2007 года № 216-ЗИД-IV (САЗ 07-21), от 29 ноября 2007 года № 353-ЗИД-IV (САЗ 07-49), от 3 октября 2008 года № 563-ЗИ-IV (САЗ 08-39), от 3 октября 2008 года № 570-ЗИД-IV (САЗ 08-39), от 7 мая 2009 года № 750-ЗИД-IV (САЗ 09-19), от 17 июня 2010 года № 101-ЗИД-IV (САЗ 10-24), от 8 июля 2010 года № 120-ЗИ-IV (САЗ 20-27), Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики постановляет:

1. Утвердить Концепцию бюджетной и налоговой политики Приднестровской Молдавской Республики на 2012 год и среднесрочную перспективу (прилагается).

2. Настоящее Постановление вступает в силу с момента официального опубликования.

КОНЦЕПЦИЯ бюджетной и налоговой политики Приднестровской Молдавской Республики на 2012 год и среднесрочную перспективу

I. Концепция налоговой политики

1. Некоторые итоги налоговой политики в 2009-2011 году

В 2009-2011 году налоговая политика государства реализовывалась в рамках Постановления Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 18 июля 2008 года № 1718 «Об утверждении Концепции бюджетной и налоговой политики Приднестровской Молдавской Республики» на 2009 год и среднесрочную перспективу.

Инструменты налоговой политики применялись с учетом норм Закона Приднестровской Молдавской Республики «О государственных мерах по минимизации влияния мирового экономического кризиса 2008-2009 годов на экономику Приднестровской Молдавской Республики» и иных нормативных правовых актов по минимизации влияния мирового экономического кризиса.

Существенное негативное влияние на поступление налогов в консолидированный бюджет оказали 3 основных фактора:

- 1) снижение деловой активности экономических агентов республики;
- 2) отсутствие действенных законодательных механизмов налогового администрирования;
- 3) низкий качественный уровень финансовой информации (финансовой отчетности экономических агентов), используемой для принятия решений в области распределения финансов и предоставления налоговых льгот.

Динамика фактического исполнения консолидированного бюджета за 2008-2010 годы представлена в Приложении № 1 к Концепции налоговой политики.

1.1. Налог на доходы

В 2009-2011 годах налог на доходы организации являлся одним из основных прямых налогов и составлял основу налоговой системы в Приднестровье. Данный налог около 10 лет назад заменил собой налог на прибыль, налог на добавленную стоимость и налог на имущество юридических лиц, тем самым окончательно сместив акценты налогообложения в сторону взимания прямых налогов.

С точки зрения влияния данного налога на экономический рост в республике необходимо отметить следующее.

Отличительной особенностью налога на доходы является установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от вида деятельности и склонности владельца капитала реализовывать инвестиционные проекты.

Следует отметить, что согласно данным проведенного анализа, в том числе за период 2009-2011 год, такой механизм изъятия прибыли изначально носит не пропорциональный характер и по-разному сказывается на возможности собственников бизнеса осуществлять накопление капитала.

Практика применения налога показывает, что в периоде максимальной загрузки производственной мощности, то есть когда давление величины постоянных затрат на сумму покрытия достигает минимальных значений, налоговая нагрузка на прибыль предприятия приобретает тенденцию к понижению на фоне роста абсолютной величины налога. В этом случае в полной мере проявляют действие две основные налоговые функции – фискальная и регулирующая. С одной стороны – возрастают доходы государственного бюджета, а с другой стороны – снижается налоговая нагрузка на прибыль, тем самым повышая эффективность бизнеса.

Так, например, в период с 2005 года по 2008 год поступления налога на доходы увеличились 1,4 раза. Удельный вес налога на доходы в составе налоговых поступлений в 2008 году составил 45,8%.

При этом, согласно данным проведенного анализа по целому ряду отраслей экономики Приднестровья в период с 2005 года по 2008 год включительно (докризисный период) на фоне положительной динамики объемных показателей деятельности (роста налогооблагаемой базы), процент изъятия налога на доходы из прибыли имел тенденцию к понижению до уровня 30-60% (в зависимости от степени применения налоговых льгот).

На фоне роста доходов государственного бюджета в части налога на доходы за период 2005-2008 годов, эффективность бизнеса по показателю ROA и ROE увеличилась в целом ряде отраслей экономики.

Однако в разгар экономического кризиса (2009, 2010 годы) проявилась и негативная особенность налога на доходы, выражающаяся в открытом дисбалансе между фискальной и регулирующей функцией. Недозагрузка производственных мощностей привела к уменьшению сумм покрытия постоянных затрат, значительно осложнив выход предприятий в точку безубыточности. На этом фоне применение непропорциональной системы исчисления налога на доходы привело к резкому увеличению налоговой нагрузки на прибыль, либо максимизировало убытки предприятий, вымывая средства амортизационного фонда (по показателю EBITDA). В частности под налогообложение в составе себестоимости реализованной продукции попали суммы непроизводительных постоянных затрат, обеспечив тем самым дополнительные убытки предприятиям.

Учитывая вышеизложенное, необходимо отметить, что:

а) непропорциональная система изъятия прибыли при уплате налога на доходы может позитивно сказываться на экономическом росте в период подъема, обеспечивая собственникам бизнеса возможность накопления капитала с целью его дальнейшего инвестирования, а государству – дополнительный прирост налогов. Однако автоматическая минимизация налоговой нагрузки на прибыль в период такого подъема может достигнуть критической для государственного бюджета отметки. Данный фактор необходимо принимать во внимание при формировании налоговой политики в среднесрочной перспективе;

б) учитывая структуру ВВП Приднестровья, при которой доля производителей-экспортеров в реальном секторе экономики составляет 40% (почти половину), действующая налоговая система создает значительные риски для финансовой системы в целом, ставя ее в прямую зависимость от ситуации на внешних рынках и макроэкономического положения отдельных экономик. Примером этому может служить отрицательная динамика поступления налога на доходы в период экономического кризиса. В этой связи при разработке налоговой политики особый акцент необходимо делать на развитии внутреннего рынка и малого бизнеса;

в) в период экономического спада и выхода из рецессии необходимо скорректировать механизм налогообложения налогом на доходы убыточных организаций. В частности, необходимо предусмотреть возможность исключения из налогообложения непроизводительной доли постоянных косвенных производственных затрат. Данная мера позволит адекватным образом подходить к налогообложению предприятий, деятельность которых в определенном периоде направлена на минимизацию убытков;

г) учитывая относительно высокую налоговую нагрузку по налогу на доходы, у государства фактически отсутствует резерв для значительного одномоментного увеличения налоговых ставок по данному виду налога. Однако следует учитывать, что в 2009-2010 годах налог на доходы составлял практически половину всех налоговых поступлений. Именно от поступления данного налога в значительной степени зависит финансирование социально значимых статей государственного бюджета. В этой связи, сохраняя простоту налоговой системы, при разработке налоговой политики необходимо предусмотреть плавное поэтапное увеличение налоговых ставок в течение 3 лет. При этом не вводя новые налоги и сборы, увеличивающие налоговую нагрузку;

д) на законодательном уровне необходимо принять меры по выводу из легализованной тени индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговлю по патенту наиболее рентабельными видами товаров (кожа, строительные материалы, предметы мебели, электроника). Данная мера позволит расширить фискальное пространство и налоговые поступления, в том числе по налогу на доходы.

1.2. Подоходный налог с физических лиц и единый социальный налог

В целом механизмы взимания подоходного налога с физических лиц и единого социального налога, основанные на единой ставке налога и системе налоговых вычетов для наименее защищенных слоев населения оправдали себя. Такой механизм соответствует международной практике налогообложения доходов в странах с развивающейся рыночной экономикой. Доказано, что данный механизм на стадии становления экономики государства и становления бизнеса является более эффективным, нежели механизм взимания налогов на прогрессивной основе. Преимущества данного механизма заключаются в том, что единая ставка налога предотвращает использование серых схем выдачи заработной платы. За период с 2005 по 2008 год поступления подоходного налога в бюджет увеличились в 1,3 раза, отчисления в Пенсионный фонд в 1,8 раза. Негативная динамика поступления данных налогов в кризисный

период обусловлена снижением уровня деловой активности экономических агентов.

При этом в рамках разработки налоговой политики необходимо учесть и слабые стороны данных налогов:

а) относительно высокая налоговая нагрузка на дивидендные доходы собственников. В настоящее время ставка налога на дивиденды составляет 15%. Таким образом прибыль собственников бизнеса облагается дважды путем одновременного взимания и налога на доходы и подоходного налога. Такой механизм налогообложения приводит к использованию схем обналичивания денежных средств, в результате чего растет теневой сектор экономики и снижаются доходы государственного бюджета;

б) непропорциональная налоговая нагрузка по ЕСН. В настоящее время работодатель уплачивает ЕСН по ставке 24%. При этом отчисления граждан в пенсионный фонд составляют лишь 2%. В данном случае, учитывая дефицит государственного пенсионного фонда, дальнейшее увеличение ставки единого социального налога видится, прежде всего, за счет повышения размера индивидуального страхового взноса. При этом в рамках недопущения дальнейшего роста налоговой нагрузки юридических лиц на фонд заработной платы необходимо рассмотреть вопрос об установлении в среднесрочной перспективе единого процента, взимаемого с выручки юридических лиц в государственный пенсионный фонд;

в) относительно высокий уровень налоговых ставок по ЕСН для субъектов малого бизнеса. Из данных проведенного анализа следует, что действующая ставка единого социального налога в значительной степени способствует сокрытию налогооблагаемой базы в организациях малого бизнеса, что приводит к росту теневого сектора экономики и сокрытию налогов. В этой связи в целях легализации механизмов выплаты заработной платы и создания предпосылок для роста налоговых отчислений необходимо пересмотреть ставку единого социального налога для субъектов малого бизнеса в сторону снижения.

1.3. Налог на имущество физических лиц

Несовершенство инвентаризации налогооблагаемой базы и ее оценки по данному виду налога в настоящее время являются значительным резервом увеличения доходов государственного бюджета в перспективе ближайших 5 лет. К настоящему времени данный налог составляет всего 0,6% в объеме фактических налоговых поступлений, что составляет 0,08% ВВП. В этой связи в среднесрочной перспективе необходимо повышать уровень налогового администрирования по данному виду налога, переходить к механизмам рыночной оценки и расширению налогооблагаемой базы.

1.4. Налоговое законодательство в сфере поддержки субъектов малого бизнеса

В сфере поддержки субъектов малого бизнеса действует ряд законов, предусматривающих снижение налоговой нагрузки для данной категории организаций.

В соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности юридических

лиц – субъектов малого предпринимательства» для субъектов малого предпринимательства сумма налога на доходы исчисляется по ставке, определенной в размере 70 процентов ставки налога на доходы организаций. При этом уплата единого социального налога и подоходного налога осуществляется в общеустановленном порядке.

Однако, анализ налоговой нагрузки на субъекты малого предпринимательства показывает, что налог на доходы не играет решающей роли в принятии решения о создании или расширении бизнеса. Основная налоговая нагрузка приходится на фонд заработной платы и дивидендные доходы собственников бизнеса. В этой связи, в рамках налоговой политики необходимо предусмотреть комплексный подход к установлению налоговой нагрузки, предусматривающий снижение налогового бремени, прежде всего, на фонд оплаты труда.

С 2011 года Приднестровье перешло к применению ключевых международных стандартов финансовой отчетности. Важность данного перехода обусловлена необходимостью повышения качества финансовой информации, используемой, в том числе государством, для принятия управленческих решений. Однако, применение данных стандартов, требует высокого уровня квалификации специалистов финансовых служб, что свойственно в основном среднему и крупному бизнесу. В этой связи необходимо упростить требования органов государственной власти к разработке финансовой отчетности субъектов малого бизнеса, в том числе путем введения единого нормативного документа, который в максимально упрощенной форме будет устанавливать правила учета и отчетности.

1.5. Основы налогового законодательства

В основе налогового законодательства Приднестровья находится Закон Приднестровской Молдавской Республики «Об основах налоговой системы в Приднестровской Молдавской Республике». Данный Закон устанавливает основной понятийный аппарат и принципы взимания налогов. Однако, анализ налогового законодательства различных стран, в том числе Российской Федерации, показывает, что понятийный аппарат должен более полно давать характеристику тем или иным налоговым инструментам. Кроме этого, в более точном определении нуждаются и характеристики объекта налогообложения. В этой связи в среднесрочной перспективе необходимо доработать ряд норм понятийного аппарата.

1.6. Налоговое администрирование

В настоящее время налоговое администрирование осуществляется в рамках Закона Приднестровской Молдавской Республики «О порядке проведения проверок при осуществлении государственного контроля (надзора)». Следует отметить, что данный Закон практически не содержит в себе процедуры проведения оперативного налогового контроля, направленного на своевременное пресечение фактов уклонения от уплаты налогов. Также к настоящему времени в системе законодательства отсутствуют общедоступные критерии оценки вероятности уклонения от уплаты налогов.

Согласно данным анализа такая ситуация в сфере правового регулирования приводит к значительным сокращениям налогооблагаемой базы и потерям государственного бюджета. В этой связи необходимо в кратчайшее время реформировать систему налогового администрирования с целью пресечения уклонений от уплаты налогов.

1.7. Механизм предоставления налоговых льгот

В соответствии с действующим регламентом Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики необходимым условием для внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы является представление вместе с текстом законопроекта финансово-экономического обоснования. Однако практика показывает, что в целом ряде случаев законопроекты предоставляются без экономического обоснования, то есть обоснования с точки зрения объективных экономических законов и методик расчета. Кроме этого, решения о предоставлении налоговых льгот принимаются на основании финансовой отчетности экономических агентов, не прошедшей процедуру аудита. Таким образом, реформированию подлежит процедура рассмотрения вопроса предоставления налоговых льгот в части установления требования к финансовой информации, являющейся основой для принятия решений.

2. Основа налоговой политики в среднесрочной перспективе

Основа налоговой политики – положения Конституции Приднестровской Молдавской Республики, а именно:

а) налоговая система государства нацелена на благо и пользу населения, удовлетворение финансовых потребностей государства, на справедливое распределение доходов и национального богатства, стимулирование национального производства (Статья 99);

б) никто не может быть принужден к выплате налогов и других обязательных платежей, установленных не по закону, или расчет и взимание которых осуществляется не по закону, либо в ином порядке, чем это предусмотрено законом (Статья 98);

в) преимущества и привилегии могут быть установлены только законом и должны соответствовать принципам социальной справедливости (Статья 17).

3. Цели налоговой политики в среднесрочной перспективе

а) обеспечение поступления и роста налоговых отчислений для финансирования потребностей государства;

б) стимулирование инвестиционной деятельности, в том числе обычных инвестиционных проектов, инновационных проектов;

в) стимулирование создания дополнительных рабочих мест в реальном секторе экономики;

г) легализация доходов экономических агентов;

д) содействие повышению уровня деловой активности экономических агентов в реальном секторе экономики;

е) повышение эффективности налоговой системы за счет внедрения современных подходов к налоговому администрированию, пересмотра налоговых льгот и освобождений, применения механизмов взимания налогов, основанных на экономических принципах и международных нормах и стандартах;

ж) повышение степени ответственности бизнеса за полноту и своевременность уплаты налогов, использование механизмов пресечения уклонений от уплаты налогов;

з) внедрение системы электронного документооборота в налоговой сфере;

и) совершенствование информационной и разъяснительной работы с налогоплательщиками, плательщиками сборов и налоговыми агентами.

4. Направления налоговой политики в среднесрочной перспективе

4.1. Основы налоговой системы

В целях конкретизации основ налогового законодательства Приднестровья ввести или уточнить следующие нормы:

1) основы построения налогового законодательства Приднестровской Молдавской Республики, а именно:

- установить, что налоговое законодательство Приднестровской Молдавской Республики состоит из законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих функционирование налоговой системы Приднестровской Молдавской Республики, законов о налогах, сборах и пошлинах, подзаконных актов, изданных во исполнение указанных законов;

2) отношения, регулируемые законодательством о налогах и сборах, а именно:

- налоговое законодательство регулирует властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов и пошлин в Приднестровской Молдавской Республике, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения;

3) основные начала законодательства о налогах и сборах, а именно:

- каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения;

- налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев;

- налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав;

- ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие признаками налогов

или сборов, не предусмотренные налоговыми законами, либо установленные в ином порядке, чем это определено налоговыми законами;

- при установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы), когда и в каком порядке он должен платить;

- все противоречия актов законодательства о налогах и сборах решаются в пользу налогоплательщика в судебном порядке;

4) определение понятия налогов и сборов (в части конкретизации действующих понятий), а именно:

- под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований;

- под сбором, пошлиной понимается обязательный взнос, уплачиваемый организациями и физическими лицами или взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого предусмотрена налоговыми законами либо актами представительных органов местного самоуправления, либо является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов, пошлин государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами определенных действий, в том числе юридически значимых, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий);

5) определение понятия объекта налогообложения (в части конкретизации действующих понятий и введения дополнительных понятий, используемых в рамках применения налогового законодательства), в том числе:

- объект налогообложения – реализация товаров (продукции, работ, услуг), имущество, прибыль, доход, расход или иное обстоятельство, имеющее стоимостную, количественную или физическую характеристику, с наличием которого законодательство о налогах и сборах связывает возникновение у налогоплательщика обязанности по уплате налога;

- реализация имущества (активов), работ или услуг организацией или индивидуальным предпринимателем, физическим лицом – процесс отчуждения на возмездной основе (в том числе обмен) имущества (активов), результатов выполненных работ; возмездное оказание услуг;

- имущество – виды объектов гражданских прав, относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Приднестровской Молдавской Республики;

- продукция – это продукт производства, в том числе включающий элементы незавершенного производства, в материально-вещественной или информационной форме, количественно измеряемый в натуральном и денежном выражении, предназначенный для реализации или для собственных нужд;

- товар – любой продукт производственно-экономической деятельности в материально-вещественной форме, являющийся объектом купли-продажи между продавцом и покупателем, предлагаемый рынку;

- работы – это виды деятельности, результаты которых имеют материальное выражение и в которых само выполнение работы является основным результатом деятельности и подлежит оплате в зависимости от объема работ, продолжительности их исполнения;

- услуги – это блага, предоставляемые не в виде овеществленного продукта, а в форме деятельности, результаты которой не имеют материального выражения, и в процессе осуществления которой не создается новый продукт;

б) перечень республиканских и местных налогов и сборов (в части конкретизации существующего перечня на предмет введения новых налогов и сборов и исключения некоторых существующих налогов и сборов):

- упразднение налога на рекламу;

7) меры ответственности налогоплательщика и его должностных лиц за нарушение налогового законодательства (в части конкретизации действующих понятий и введения дополнительных понятий, используемых в рамках применения налогового законодательства), а именно:

- усиление ответственности за сокрытие выручки;

- усиление ответственности за неоприходование активов;

8) введение в законодательство об основах налоговой системы отдельной статьи, устанавливающей возможность применения специальных налоговых режимов, а именно:

- система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (фиксированный сельскохозяйственный налог);

- упрощенная система налогообложения для субъектов малого бизнеса (микропредприятий);

- система налогообложения для физических лиц, осуществляющих деятельности на основании патента;

9) установить принципы определения доходов:

- установить, что признание дохода для целей подготовки финансовой отчетности осуществляется исключительно в соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности», то есть по методу начисления. Использование кассового метода допускается исключительно в целях налогообложения в порядке, установленном налоговым законодательством.

4.2. Налоги

4.2.1. Налог на доходы организаций

а) в целях увеличения доходов государственного бюджета в течение 3 лет планомерно увеличить базовые ставки по налогу на доходы в 1,3 раза (в том числе: с 2012 года – в 1,1 раза; с 2013 года – 1,2 раза; с 2014 года – 1,3 раза относительно ставок налога на доходы, действующих в 2011 году). За исключением:

1) ставки налога на доходы в части услуг общественного пассажирского транспорта (за исключением легковых такси). Для данного вида деятельности ставка налога на доходы подлежит увеличению с 1,3% до 5% в 2012 году;

2) ставки налога на доходы в части доходов от рекламной деятельности. Для данного вида деятельности ставка налога на доходы подлежит однократному увеличению с 5,2% до 7,5%;

б) доходы, полученные организациями от выполнения работ, оказания услуг по переработке давальческого сырья, материалов, в результате которой производится новая движимая вещь, облагаются по ставкам с учетом коэффициента 2,5.

Одновременно с принятием данной нормы подлежит исключению норма о необходимости формирования налогооблагаемой базы с учетом стоимости давальческого сырья;

в) в целях увеличения доходов Государственного пенсионного фонда утвердить в составе постоянных норм налогового законодательства требование о необходимости отчисления в Государственный пенсионный фонд фиксированной величины процента от суммы доходов.

На 2012 год установить размер данного процента на уровне 1,05%. В последующие годы – 1,17%;

г) с целью повышения прозрачности предоставления налоговых льгот и степени их влияния на экономику организаций установить специальный механизм раскрытия информации о данных льготах в финансовой отчетности.

Раскрытие информации о налоговых льготах осуществляется путем начисления обязательства по налогу на доходы без учета льгот. Затем на сумму предоставленной налоговой льготы происходит уменьшение обязательства путем признания данной суммы доходом в форме государственной субсидии;

д) в целях стимулирования спроса на аудиторские услуги, экономии государственных средств, повышения уровня прозрачности финансовой системы установить специальную налоговую льготу для организаций, осуществляющих в добровольном порядке ежегодную аудиторскую проверку и предоставляющих положительное аудиторское заключение.

Для данных категорий организаций ставка налога на доходы уменьшается на 0,7%.

4.2.2. Подоходный налог с физических лиц

а) в целях легализации расчетов по дивидендам снизить размер налоговой нагрузки.

Установить единую ставку налога на дивидендные доходы (включая распределение прибыли между участниками общества с ограниченной ответственностью согласно их долям в капитале) физических лиц в размере 5%. При этом организация не допускает снижение налоговых отчислений по подоходному и единому социальному налогу относительно предыдущего года с учетом $\frac{1}{2}$ коэффициента инфляции;

б) с целью повышения прозрачности уплаты налогов от реализации объектов недвижимости, транспортных средств подлежит корректировке порядок предоставления имущественных налоговых вычетов.

Установить, что сумма налогооблагаемого дохода устанавливается в размере 10% от рыночной стоимости объекта сделки. Для недвижимого имущества в размере 10% от инвентаризационной стоимости. Данная норма применяется к сделкам с имуществом, находящимся в собственности налогоплательщика менее 3 лет;

в) в целях установления обоснованной нагрузки на физические лица к 2014 году довести размер стандартного налогового вычета для всех категорий работников до прожиточного минимума.

4.2.3. Упрощенная система налогообложения для микропредприятий

Установить, что упрощенная система налогообложения, учета и отчетности вводится для юридических лиц – микропредприятий, в которых за год среднесписочная численность работающих не превышает 15 человек (но не менее 3 человек) и объем выручки от реализации продукции (товаров, работ, услуг) за год не превышает 365 000 РУ МЗП.

Субъект предпринимательской деятельности – юридическое лицо (микропредприятие) уплачивает исключительно:

а) налог с выручки

Для торговых организаций – 6% с суммы выручки от реализации товаров без учета акцизного сбора, но не менее:

С численностью:	
от 3-х до 6-ти человек включительно	4 600 РУ МЗП/ год (383 РУ МЗП/мес.)
от 7-ми до 9-ти человек включительно	6 950 РУ МЗП/ год (579 РУ МЗП/мес.)
от 10-ти до 12-ти человек включительно	8 994 РУ МЗП/ год (749 РУ МЗП/мес.)
от 13-ти до 15-ти человек включительно	10 731 РУ МЗП/ год (894 РУ МЗП/мес.)

Для организаций сферы производства, работ и услуг – 3% с выручки от реализации продукции (работ, услуг), но не менее:

С численностью:	
от 3-х до 6-ти человек включительно	2 300 РУ МЗП/ год (192 РУ МЗП/мес.)
от 7-ми до 9-ти человек включительно	3 475 РУ МЗП/ год (290 РУ МЗП/мес.)
от 10-ти до 12-ти человек включительно	4 497 РУ МЗП/ год (375 РУ МЗП/мес.)
от 13-ти до 15-ти человек включительно	5 366 РУ МЗП/ год (447 РУ МЗП/мес.)

В случае осуществления нескольких видов деятельности налог подлежит начислению по каждому виду деятельности отдельно. Размер фиксированного платежа определяется по виду деятельности, величина дохода по которому занимает наибольший удельный вес в общей сумме доходов от продаж;

б) подоходный налог с физических лиц в размере 7% величины МРОТ по каждому сотруднику ежемесячно без расчета и применения сумм налоговых льгот и вычетов. Величина МРОТ устанавливается в базовом значении независимо от отработанного времени;

в) ЕСН по ставке 14% + 3% индивидуальный страховой взнос с МРОТ без расчета и применения сумм налоговых льгот и освобождений. Величина МРОТ устанавливается в базовом значении независимо от отработанного времени.

Субъект малого предпринимательства – юридическое лицо (микропредприятие):

- обязано применять ККМ при наличных расчетах;
- обязано соблюдать требования к безналичным расчетам и ведению кассовых операций;

- осуществляет ведение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности на основании отдельного положения, содержащего упрощенные правила, включая упрощенный план счетов бухгалтерского учета и формы финансовой отчетности;

- предоставляет ограниченный комплект финансовой отчетности (форма № 1 и форма № 2) за первое полугодие и за год.

4.2.4. Индивидуальный предпринимательский патент

а) с 1 июля 2012 года исключить возможность реализации по индивидуальному предпринимательскому патенту:

- алкогольной продукции, включая пиво и другие слабоалкогольные напитки;

- табачных изделий;

- строительных и отделочных материалов;

- труб для систем кондиционирования, изделий для систем отопления, газо- и водоснабжения, канализации;

- оборудования и инвентаря с установленным гарантийным сроком эксплуатации;

- теле-, видео, аудио аппаратуры; телефонов всех видов;

- сантехники;

- изделий из кожи и меха;

- электротоваров;

- мебели (за исключением собственного производства);

- GSM;

- медицинской и фармацевтической продукции;

б) базовая стоимость патента субъектов малого предпринимательства – физических лиц устанавливается местными советами по месту их государственной регистрации в зависимости от вида деятельности и не может составлять меньше 50 РУ МЗП и больше 200 РУ МЗП за месяц с учетом отчислений в консолидированный бюджет, во внебюджетные фонды и фонд охраны материнства и детства;

в) субъект малого предпринимательства – физическое лицо, осуществляющее деятельность по патенту, освобождается от уплаты подоходного налога и единого социального налога в части доходов от предпринимательской деятельности, осуществляемой по патенту. Данные физические лица – индивидуальные предприниматели также освобождаются от предоставления ежегодной налоговой декларации;

г) субъект предпринимательской деятельности – физическое лицо уплачивает стоимость патента ежемесячно не позднее 20 числа следующего месяца на отдельный счет уполномоченного органа государственной власти. Уполномоченный орган государственной власти перераспределяет полученную сумму между бюджетом (45% от стоимости патента) и внебюджетными фондами (55% от стоимости патента) в порядке, установленном действующим законодательством.

Уплаченная сумма стоимости патента является окончательным и единственным налоговым платежом;

д) за осуществление предпринимательской деятельности без наличия патента:

- налагается штраф в размере 500 РУ МЗП;

е) налогоплательщики упрощенной системы налогообложения на основе патента ведут налоговый учет доходов;

ж) публикация и размещение рекламных объявлений в СМИ осуществляется с обязательным указанием номера и серии патента, а также срока его действия.

4.2.5. Налог на имущество физических лиц

Налогооблагаемая база по налогу определяется как стоимость объектов (инвентаризационная стоимость для объектов недвижимого имущества), признаваемых объектом налогообложения по состоянию на 1 января налогового периода.

Инвентаризационная стоимость – оцененная стоимость недвижимого имущества, рассчитанная на определенную дату с использованием предусмотренных законодательством методов оценки.

Оценка недвижимого имущества осуществляется путем массовой оценки для типовых объектов недвижимости и индивидуальной оценки для специфических (нетиповых) объектов.

Массовая оценка осуществляется на основании данных массовой регистрации объектов недвижимого имущества и включает следующие этапы:

- 1) формирование групп подобных объектов недвижимого имущества;
- 2) установление факторов, влияющих на стоимость объектов недвижимого имущества, для каждой группы объектов;
- 3) создание сети объектов-эталонов для определения стоимости объектов недвижимого имущества;
- 4) разработка моделей оценки объектов недвижимого имущества;
- 5) установление границ оценочных зон, в рамках которых подобные объекты недвижимого имущества имеют равную стоимость;
- 6) оценка всех объектов недвижимого имущества;
- 7) внесение оцененных стоимостей в реестр объектов недвижимого имущества.

Информация об объектах недвижимого имущества, необходимая для выполнения массовой оценки, накапливается в базе данных БТИ.

Индивидуальная оценка недвижимого имущества допускается также по решению судебной инстанции.

Для оценки недвижимого имущества в зависимости от его назначения применяются следующие методы определения его рыночной стоимости:

- 1) метод сравнительного анализа продаж;
- 2) доходный метод;
- 3) затратный метод.

Переоценка недвижимого имущества осуществляется один раз в три года в порядке, установленном нормативным правовым актом Президента Приднестровской Молдавской Республики в рамках норм настоящего Закона.

Финансирование работ по оценке недвижимого имущества осуществляется из средств государственного бюджета.

4.2.6. Единый социальный налог

а) работники (граждане), подлежащие в соответствии с действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики государственному пенсионному обеспечению, уплачивают обязательные страховые взносы в Государственный пенсионный фонд Приднестровской Молдавской Республики в размере 3% выплат, учитываемых в составе фонда заработной платы, в денежной (или) натуральной форме, начисленных в их пользу.

Обязательные страховые взносы граждан начисляются и удерживаются с выплат, начисленных в пользу работников и иных физических лиц до вычета налогов, сборов и других удержаний;

б) сохранить порядок освобождения от налогообложения ЕСН оплаты времени простоев в случае временной приостановки деятельности организации в сумме прожиточного минимума.

4.2.7. Налог с продаж на некоторые группы товаров, работ, услуг

Данный налог является целевым и в полном объеме подлежит перечислению в государственный пенсионный фонд по ставке 1% с выручки от реализации некоторых групп товаров, работ, услуг, перечень которых устанавливается действующим законодательством. Конечным плательщиком налога является потребитель товара, работы, услуги.

4.2.8. Таможенные пошлины

Предусматривается установление единого порядка взимания импортной таможенной пошлины для всех видов товаров и категорий налогоплательщиков.

Для автотранспортных средств предусматривается увеличение ставки импортных таможенных пошлин для автомобилей с рабочим объемом двигателя более 1800 куб. см.

4.3. Налоговое администрирование

4.3.1. Налоговые проверки

В целях повышения эффективности контроля над соблюдением налогового законодательства и повышения налоговой дисциплины:

а) установить виды налоговых проверок и понятие налогового контроля, а именно:

- налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством реализации предоставленных налоговым органам полномочий, в частности путем проведения проверок, получения объяснений налогоплательщиков, проверки данных учета и отчетности, обследования помещений и территорий, используемых для извлечения дохода либо связанных с содержанием объектов налогообложения, осуществления налогового мониторинга, контрольных закупок, а также в других формах;

- камеральной считается проверка, которая проводится по месту нахождения налогового органа в отношении документов, входящих в состав налоговой и финансовой отчетности, а также документов, которые в соответствии с налоговым законодательством должны прилагаться к налоговой (финансовой) отчетности, и заключается в проведении анализа и проверки правильности составления, заполнения, оформления и предоставления указанной отчетности и документов;

- документальной проверкой считается проверка, которая проводится на территории (в помещении) налогоплательщика либо в случае, если у налогоплательщика отсутствует возможность предоставить отдельное охраняемое помещение для проведения проверки, по месту нахождения налогового органа, предметом которой является контроль за правильностью исчисления, своевременностью, полнотой начисления и уплаты налогов, сборов и пошлин, а также исполнение законодательства Приднестровской Молдавской Республики, контроль за соблюдением которого возложен на налоговые органы;

- документальная плановая проверка проводится в соответствии с планом проверок. Документальная внеплановая проверка не предусматривается в плане проверок органа государственной налоговой службы и проводится при наличии хотя бы одного из оснований, определенных законом. При проведении документальной внеплановой проверки налоговый орган осуществляет уведомление органа прокуратуры о проводимой проверке в течение 3 рабочих дней с даты начала проверки;

- налоговый мониторинг представляет собой хронометражное наблюдение за финансово-хозяйственной деятельностью налогоплательщика с целью установления фактического дохода налогоплательщика и фактических затрат, связанных с получением дохода, а также размеров иных объектов налогообложения;

б) установить, что в отношении одного юридического лица, физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, документальная плановая проверка (плановое мероприятие по контролю) может быть проведено не более одного раза в 2 года;

в) дополнить установленный действующим законодательством перечень оснований для проведения документальных внеплановых проверок (внеочередных мероприятий по контролю) признаками и критериями, наступление или наличие которых вызывает обоснованные подозрения в уклонении от уплаты налогов. При этом признаки и критерии подлежат утверждению законом;

г) установить различные сроки проведения документальных проверок в зависимости от масштабов деятельности налогоплательщика, но не более 2 месяцев;

д) ужесточить порядок привлечения к уголовной ответственности за неуплату налогов;

е) разработать механизм введения бланков строгой отчетности в части учета движения товарно-материальных ценностей.

4.3.2. Проверка правильности ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности

а) установить, что начиная с финансовой отчетности за 2014 год Государственной налоговой службе вменяются полномочия по проверке правильности ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности организаций, осуществляющих все виды предпринимательской деятельности;

б) установить, что величина расчетных бухгалтерских оценок не является предметом проверки. В данном случае предметом проверки является соблюдение механизма установления данных величин, утвержденного действующим законодательством;

в) вменить в обязанность ГНС наложение административных санкций за нарушение бухгалтерского учета и составление финансовой отчетности в порядке, предусмотренном действующим законодательством;

г) установить, что организации, представляющие в комплекте годовой финансовой отчетности положительное аудиторское заключение, не подлежат государственной проверке на предмет правильности ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности, за исключением проверки бухгалтерского учета и финансовой отчетности в части вопросов, касающихся налогообложения и соблюдения иного законодательства Приднестровской Молдавской Республики, контроль над которым возложен на налоговые органы.

4.4. Предоставление налоговых льгот и освобождений

Для отдельных отраслей экономики на определенный период могут быть снижены ставки налогов, уменьшена налогооблагаемая база и пересмотрены сроки уплаты обязательных платежей, а также созданы дополнительные механизмы финансовой поддержки, предусматривающие элементы налогового регулирования, в том числе особый порядок расчета себестоимости продукции на основании нормального уровня загрузки производственных мощностей.

Данные механизмы могут быть задействованы по результатам мониторинга деятельности не менее 2 предприятий отрасли, если выявлено:

- 1) наличие дефицита собственных оборотных средств;
- 2) отрицательное значение показателя прибыли до уплаты налогов из прибыли, процентов и вычета амортизации (ЕБИТДА) в отчетном году и по результатам года, предшествующего отчетному году.

При этом экономические агенты отрасли предоставляют подтвержденные независимым аудитором мотивированные доказательства того факта, что предприятие активно реализует либо предпринимает все возможные меры для реализации внутренних оперативных и тактических механизмов финансовой стабилизации, в том числе:

- 1) реализует портфель краткосрочных финансовых вложений и высоколиквидных долгосрочных финансовых вложений;
- 2) уценивает неликвидные запасы до цены возможной реализации с обеспечением их последующей реализации;
- 3) осуществляет продажу неиспользуемого оборудования по цене возможной реализации;
- 4) пролонгирует краткосрочные финансовые кредиты;

5) реструктуризирует портфель краткосрочных финансовых кредитов с переводом отдельных из них в долгосрочные кредиты;

6) осуществляет отсрочки расчетов по отдельным формам внутренней кредиторской задолженности (за исключением расчетов по оплате труда);

7) осуществляет сокращение суммы постоянных издержек (данное требование не применяется в отношении сокращения фонда оплаты труда);

8) снижает уровень переменных издержек (данное требование не применяется в отношении сокращения фонда оплаты труда);

9) осуществляет эффективную налоговую политику (использует все предусмотренные действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики налоговые льготы);

10) не производит премиальных выплат управленческому персоналу за счет прибыли;

11) акционеры предприятия направляют денежные средства на покрытие дефицита собственных оборотных средств путем увеличения уставного капитала и предоставления долгосрочных беспроцентных займов либо предоставляют обоснованные аргументы о невозможности оказания финансовой поддержки. В качестве обоснованного аргумента может выступать прошедшая аудит финансовая отчетность акционера за предыдущий год и промежуточная финансовая отчетность за определенный период текущего года, составленная в соответствии с требованиями стандартов бухгалтерского учета Приднестровской Молдавской Республики либо в соответствии с требованиями международных стандартов финансовой отчетности (IAS, IFRS);

12) по итогам текущего и предыдущего года предприятие не осуществляет выплату дивидендов, процентов и других доходов от участия в капитале по простым акциям, а также осуществляет ведение бухгалтерского учета и раскрытие информации в финансовой отчетности в соответствии с требованиями действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики.

5. Совершенствование порядка подготовки налоговой и бюджетной концепции

Подлежит конкретизации порядок формирования налоговой и бюджетной политики Приднестровской Молдавской Республики на среднесрочную перспективу. В частности:

а) в рамках формирования общей концепции налоговой политики необходимо раскрывать ее инструменты, прямо или косвенно влияющие на экономический рост, то есть на рост показателя ВВП. При этом цели и задачи налоговой политики должны быть сформулированы исходя из потребности стимулирования экономического роста, и подчинены именно этой общей задаче. Таким образом, вводная часть концепции должна стать принципиальным фундаментом для формирования ее отдельных направлений;

б) исходя из фундамента концепции, предполагается формирование концепции налогообложения юридических и физических лиц, в том числе установление принципиальных подходов к налогообложению доходов, прибылей и имущества, а также установление предельной налоговой нагрузки;

в) исходя из фундамента концепции, предполагается формирование концепции налогового администрирования, содержащей в себе пути совершенствования процедур взимания налогов и обмена финансовой информацией между государством в лице налоговых органов и экономическими агентами;

г) исходя из фундамента концепции, предполагается определять приоритетные отрасли и виды деятельности, подлежащие государственной поддержке в части налогообложения. При этом в основе принятых решений по данному вопросу должен лежать анализ текущего экономического положения отрасли, перспективы развития отрасли в результате государственной поддержки, то есть должен быть обозначен экономический эффект в среднесрочной перспективе. На основании данных расчетов должны быть закреплены принципы льготного налогообложения и установлены пределы размеров налоговых льгот;

д) на основании сформированной налоговой концепции подлежит расчету размер налоговых поступлений в доходную часть государственного бюджета и внебюджетных фондов (в том числе в разрезе отраслей экономики), рассчитанный исходя из номинального объема внутреннего валового продукта и потенциального (предельного) объема внутреннего валового продукта;

е) в рамках формирования концепции налоговой политики подлежит представлению анализ альтернатив действующей налоговой системы в части влияния на сальдо государственного бюджета и уровень жизни населения.

Таким образом, в практику осуществления макроэкономических расчетов и формирования концепций развития необходимо ввести показатель потенциального (предельного) объема внутреннего валового продукта и анализ альтернативы применения действующей налоговой системы.

6. Прогноз доходной части консолидированного бюджета и государственных внебюджетных фондов.

Анализ налоговой нагрузки на ВВП

	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Подходные налоги	885,9	773,1	850,6	925,6	978,4	1 174,6	1 410,1
налог на доходы	574,08	522,0	527,9	623,4	697,9	860,4	1 058,1
подходный налог	311,9	251,1	322,7	302,2	280,5	314,2	352,0
Налоги на ВЭД	129,2	109,5	113,1	85,3	96,4	107,9	120,9
импортные пошлины	96,4	102,3	112,4	85,0	96,0	107,5	120,4
экспортные пошлины	32,8	7,2	0,7	0,3	0,4	0,4	0,5
Акцизы	99,0	53,8	84,2	83,6	94,5	105,8	118,5
ЕСН	614,0	574,7	668,4	757,1	855,6	958,2	1 073,2
Прочие налоги	465,0	453,1	477,5	548,6	619,2	702,2	796,6
Итого налоги	2 193,1	1 964,2	2 193,8	2 400,2	2 644,1	3 048,7	3 519,3
ВВП	6 663,5	6 102,7	6 759,3	7 170,5	8 338,3	9 367,9	10 537,4

	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Налоговая нагрузка на ВВП, %	32,9	32,2	32,5	33,5	31,7	32,5	33,4

II. Концепция бюджетной политики

1. Основные итоги бюджетной политики

Итоги социально-экономического развития Приднестровской Молдавской Республики за 2008-2010 годы свидетельствуют о том, что ответственная бюджетная политика стала важным инструментом в борьбе с последствиями мирового финансового кризиса и способствовала смягчению его воздействия на экономику республики путем поддержания реального сектора, а также оказания социальной поддержки населению, особенно социально незащищенных слоев.

Бюджетная политика в 2008, 2009 и 2010 годах так же, как и в предыдущие годы, основывалась на принципе преемственности политики предыдущих лет и характеризовалась как последовательностью достижения намеченных целей, так и повышением ее роли в обеспечении макроэкономической стабильности.

За эти годы был продолжен курс на такие стратегические цели бюджетной политики, как обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств, создание эффективной системы управления государственными финансами, концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач. За эти годы предприняты меры по дальнейшему повышению эффективности бюджетного процесса. Приняты нормативные акты, совершенствующие процедуры формирования и исполнения бюджета. В целом, ситуация в бюджетном процессе за прошедший период в Приднестровской Молдавской Республике была управляемой. Проводилась постоянная корректировка показателей бюджетов с учетом меняющейся ситуации с тем, чтобы сохранить достигнутый уровень социальной стабильности.

Бюджетная политика в рассматриваемом периоде была направлена на финансовое обеспечение в решении социальных задач и выполнении принятых социальных программ, а также программ, направленных на минимизацию влияния мирового экономического кризиса на экономику Приднестровской Молдавской Республики.

Формирование и исполнение бюджетов различных уровней осуществлялось в строгом соответствии с Законом Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе в Приднестровской Молдавской Республике». Все законы о республиканском бюджете на очередной финансовый год в обязательном порядке принимались до его начала.

Переход на казначейское исполнение республиканского бюджета увеличил степень эффективности расходования бюджетных средств, обеспечил прозрачность операций, реализуемых при исполнении бюджетов, повысил оперативность предоставления и достоверность бюджетной отчетности.

Немаловажную роль в этом процессе сыграло новое программное обеспечение, разработанное и внедренное в целях планирования и исполнения бюджетов различных уровней, позволяющее достигнуть следующих задач:

1) проведение анализа при планировании расходной части бюджета на предстоящий финансовый год и результатов планирования прошедших периодов;

2) регистрация бюджетных обязательств;

3) осуществление текущего контроля за финансированием расходов организаций, финансируемых за счет бюджетов различных уровней, в рамках утвержденных лимитов.

Таким образом, появились возможности для действенного контроля за целевым использованием бюджетных средств, принятием и исполнением бюджетных обязательств.

В 2008-2010 годах расходы консолидированного бюджета Приднестровской Молдавской Республики увеличились с 1 925 839 тыс. рублей в 2008 году до 3 327 836 тыс. рублей в 2010 году, или в 1,73 раза в реальном выражении.

Анализ расходов консолидированного бюджета по основным направлениям за 2008, 2009 и 2010 гг. представлен в Приложении № 2 к настоящей Концепции.

По итогам 2008 года расходы консолидированного бюджета сложились в сумме 1 925 839 962 рубля (22,7% к ВВП, 39,7% к ВВП, уменьшенному на сумму субсидий на услуги ТЭК и сумму налогов из прибыли), что составляет 84,05% от запланированного объема.

В 2009 году расходы консолидированного бюджета составили 3 308 541 099 рублей (38,5% к ВВП, 57,9% к ВВП, уменьшенному на сумму субсидий на услуги ТЭК и сумму налогов из прибыли), или 89,1% от запланированных ассигнований.

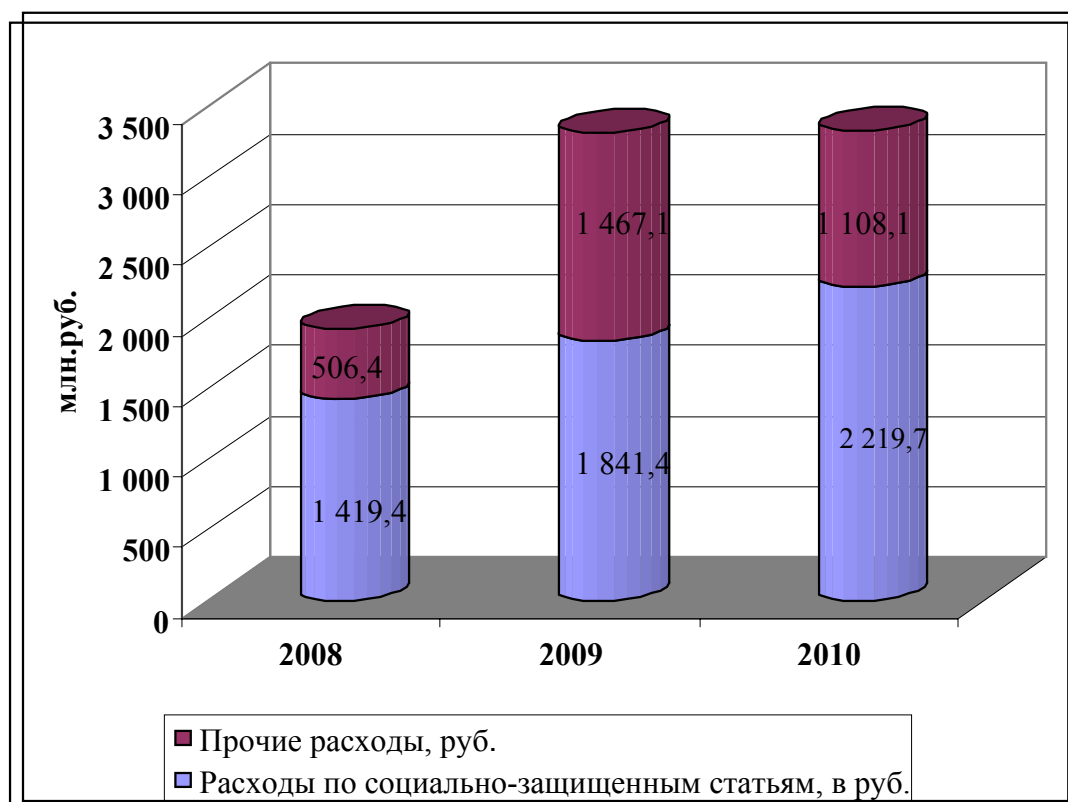
В 2010 году государство израсходовало в рамках консолидированного бюджета 3 327 836 449 рублей (34% к ВВП, 34,27% к ВВП, уменьшенному на сумму субсидий на услуги ТЭК и сумму налогов из прибыли), при этом план по расходам выполнен на 86,5%.

В номинальном выражении рост расходов консолидированного бюджета в 2009 году по отношению к 2008 году составил 171,8%, в 2010 году по отношению к 2008 году рост расходов составил 172,8%.

За данный период (без учета антикризисных программ), основные расходы консолидированного бюджета сохранялись на стабильном уровне (с учетом инфляции), что позволило сохранить возможность исполнения бюджетными структурами своих основных функций без значительного увеличения расходов на их содержание.

Бюджеты 2008-2010 годов, так же как и бюджеты предыдущих периодов, являются бюджетами социальной направленности.

Анализ расходов консолидированного бюджета по экономической классификации за этот период демонстрирует приоритетность расходования денежных средств на социально защищенные статьи, что представлено в следующей диаграмме:



Анализ структуры статей расходов за 2008, 2009 и 2010 гг. по консолидированному бюджету представлен в Приложении № 3 к настоящей Концепции.

В 2008 году по социально защищенным статьям было израсходовано 1 419 437 012 рублей (16,74% к ВВП), или 92,6% от запланированного. Удельный вес расходов по социально защищенным статьям в общей сумме расходов составил 73,7%. При этом в 2008 году доходы консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности) составили 1 333 643 762 рубля. Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей составил 85 793 250 рублей.

В 2009 году на социально защищенные статьи было израсходовано 1 841 436 783 рубля (21,42% к ВВП), или 91,6% от объемов, запланированных по данным статьям. На долю социально защищенных статей в общей сумме фактических расходов за 2009 год пришлось 55,7%. Размер доходов консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности) составил 1 167 321 761 рубль. Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей составил 674 115 022 рубля.

Удельный вес социально защищенных статей в общей сумме фактических расходов за 2009 год по сравнению с 2008 годом уменьшился, так как государством были приняты меры по минимизации влияния мирового

экономического кризиса на экономику Приднестровской Молдавской Республики.

Так, на реализацию мероприятий, предусмотренных Постановлением Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 29 апреля 2009 года № 2414 «Об утверждении Государственной программы на 2009-2010 годы по минимизации влияния мирового экономического кризиса 2008-2009 годов на экономику Приднестровской Молдавской Республики» из республиканского бюджета в 2009 году были выделены средства в сумме 1 169 652 811 рублей, а именно на:

- реализацию мероприятий и программ, направленных на развитие социально-культурной сферы – 345 510 516 рублей на предоставление на строительство и ремонт объектов, относящихся к социально-культурной сфере, на обеспечение оплаты обучения студентов, обучающихся на платной основе, из малообеспеченных семей, на предоставление кредитов на погашение дефицитов внебюджетных фондов;

- реализацию мероприятий, направленных на развитие и поддержку промышленного сектора экономики – 774 614 264 рубля на предоставление кредитов хозяйствующим субъектам, выполнение программ, нацеленных на газификацию населенных пунктов Приднестровской Молдавской Республики, ремонт и восстановление линий электропередач, тепловых сетей, дамб реки Днестр, дорог общего пользования, гибкой рисбермы ГУП «Дубоссарская ГРЭС», замену приборов учета электрической энергии, и так далее;

- субсидии на развитие инфраструктуры городов (районов) Приднестровской Молдавской Республики – 49 528 031 рубль на предоставление бюджетных кредитов молодым семьям на срок до пяти лет под один процент годовых на приобретение строительных материалов, произведенных на территории Приднестровской Молдавской Республики, для строительства домовладений или на приобретение жилья, на предоставление беспроцентных кредитов местным бюджетам городов и районов для приобретения строительных материалов отечественного производства в целях строительства нового жилья в сельской местности или приобретения жилья в сельской местности и городах местного значения для молодых специалистов органов внутренних дел, просвещения, здравоохранения и крестьянских (фермерских) хозяйств, реконструкцию систем очистки питьевой воды, дорог, путепроводов, освещение улиц, восстановление и ремонт памятников и мемориальных комплексов, предоставление кредитов фермерским хозяйствам.

В 2010 году расходы по социально защищенным статьям составили 2 219 738 938 рублей, план по расходам на социально защищенные статьи выполнен на 93,2%. Удельный вес расходов на социально защищенные статьи в общей сумме расходов составил 66,7%. Доходы консолидированного бюджета (без учета доходов от гуманитарной помощи Российской Федерации, доходов целевых бюджетных фондов и от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности) составили в 2010 году 1 805 300 570 рублей.

В 2010 году продолжено финансирование мероприятий, предусмотренных Постановлением Верховного Совета Приднестровской Молдавской Республики от 29 апреля 2009 года № 2414 «Об утверждении Государственной программы на 2009-2010 годы по минимизации влияния

мирового экономического кризиса 2008-2009 годов на экономику Приднестровской Молдавской Республики» из республиканского бюджета. Всего было выделено 457 810 726 рублей, в том числе:

- на субсидии на развитие инфраструктуры районов Приднестровской Молдавской Республики в сумме 50 892 285 рублей на ремонт и восстановление систем водоснабжения, канализации и санитарной очистки, объектов социально-культурного назначения и благоустройства городов и районов, приобретение 3 единиц спецтехники для санитарной очистки, строительство и реконструкцию объездной дороги, кредитование молодых специалистов для приобретения строительных материалов для строительства жилья;

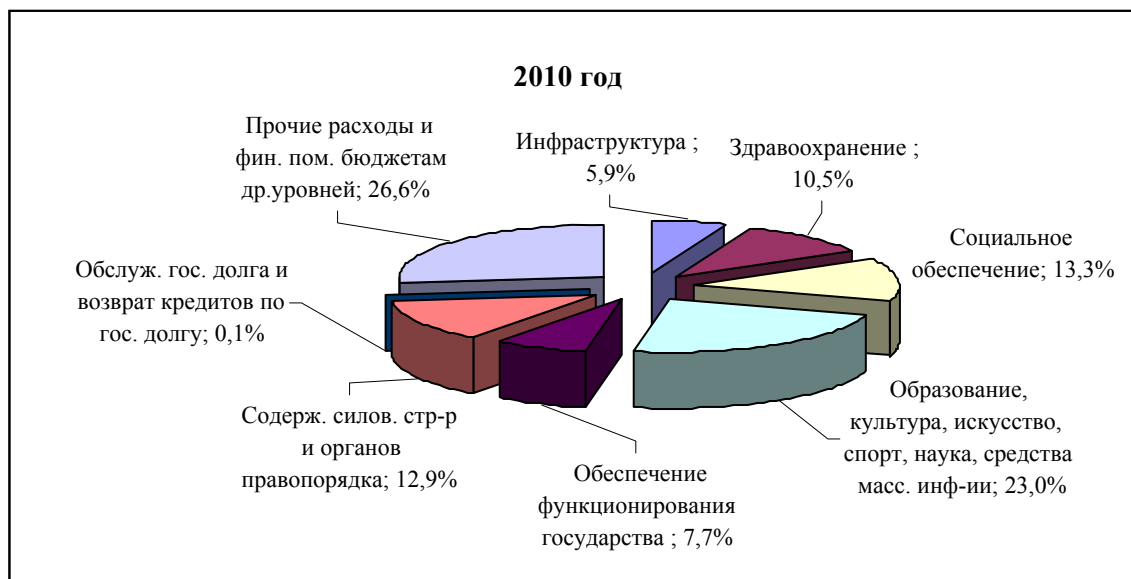
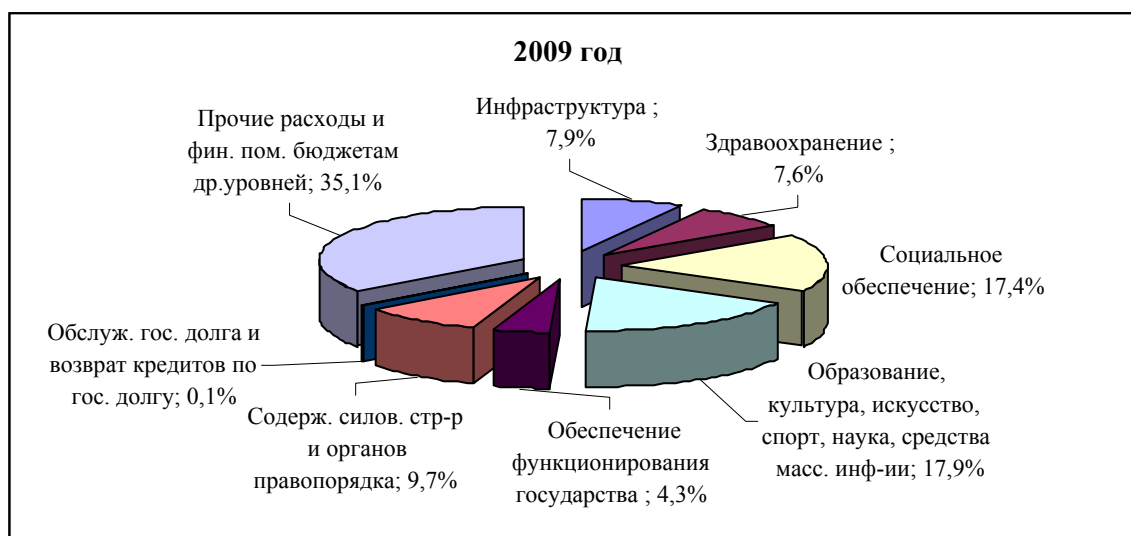
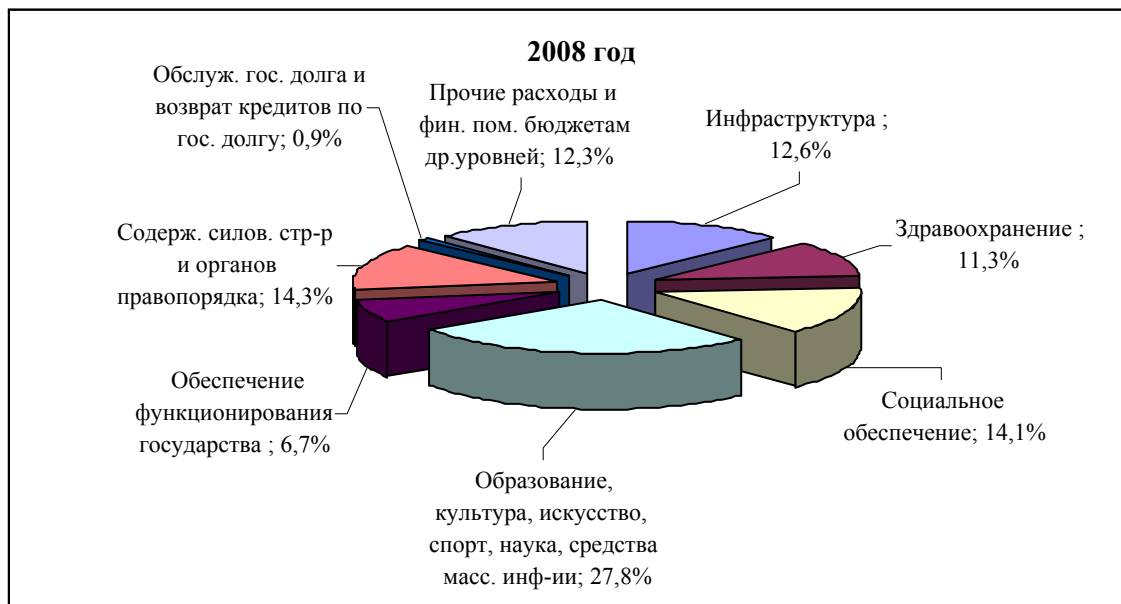
- реализацию мероприятий и программ, направленных на развитие социально-культурной сферы в сумме 118 444 335 рублей для реализации мер по увековечению памяти защитников Отечества, выделения единовременной материальной помощи участникам боевых действий по защите Приднестровской Молдавской Республики, инвалидам и участникам боевых действий в ВОВ и членам их семей, выплату совокупного единовременного пособия при рождении ребенка и ежемесячного пособия до достижения ребенком полутора лет, приобретение жилья для детей сирот, выпускников учебных заведений, обеспечение оплаты обучения студентов, обучающихся на платной основе, из малообеспеченных семей;

- реализацию мероприятий, направленных на развитие и поддержку промышленного сектора экономики в сумме 288 474 106 рублей на проведение работ по газификации населенных пунктов и жилых домов ветеранов ВОВ, повышению надежности магистральных газопроводов, восстановлению и ремонту тепловых сетей, объектов электроэнергетики, дамб реки Днестр, объектов водоснабжения в рамках модернизации ЖКХ, предоставление кредитов на оплату за природный газ и электроэнергию, на покрытие $\frac{3}{4}$ ставки кредитов, выданных субъектам АПК.

Дефицит средств на финансирование социально защищенных статей составил 414 438 368 рублей.

Ориентирование консолидированного бюджета Приднестровской Молдавской Республики на приоритетность отраслей социального блока обусловило увеличение расходов (без учета отраслевых программ) на образование за три прошедших года в 1,39 раза, на здравоохранение – в 1,61 раза, на социальную политику – в 1,78 раза.

Структура расходов консолидированного бюджета в разрезе отраслей государственного бюджета за 2008-2010 годы приведена в следующей диаграмме:



В последние годы улучшилось состояние бюджетов муниципальных образований. Этому способствовало:

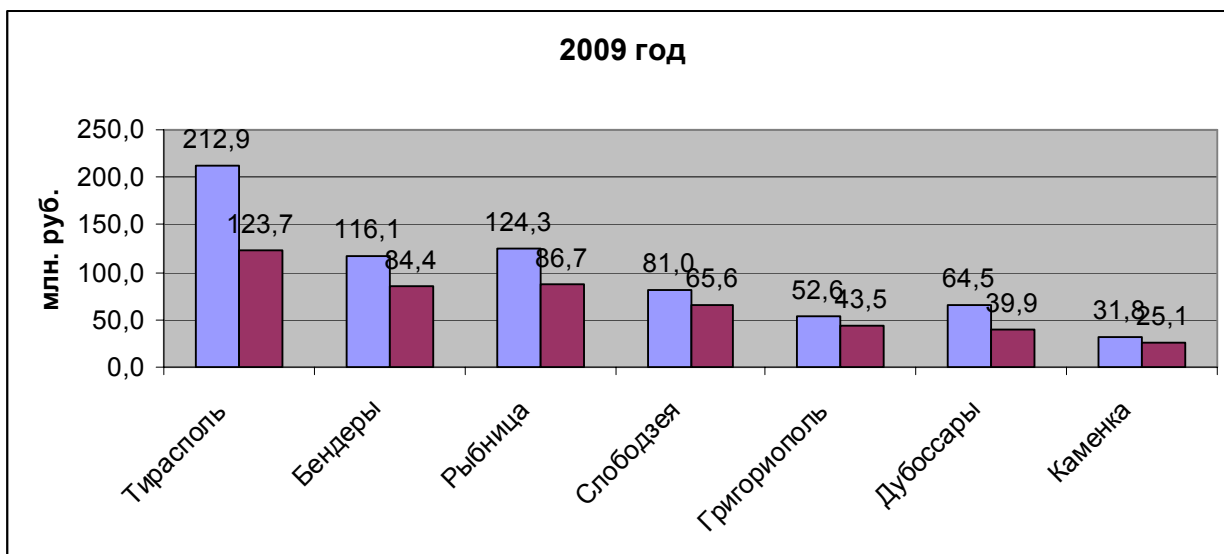
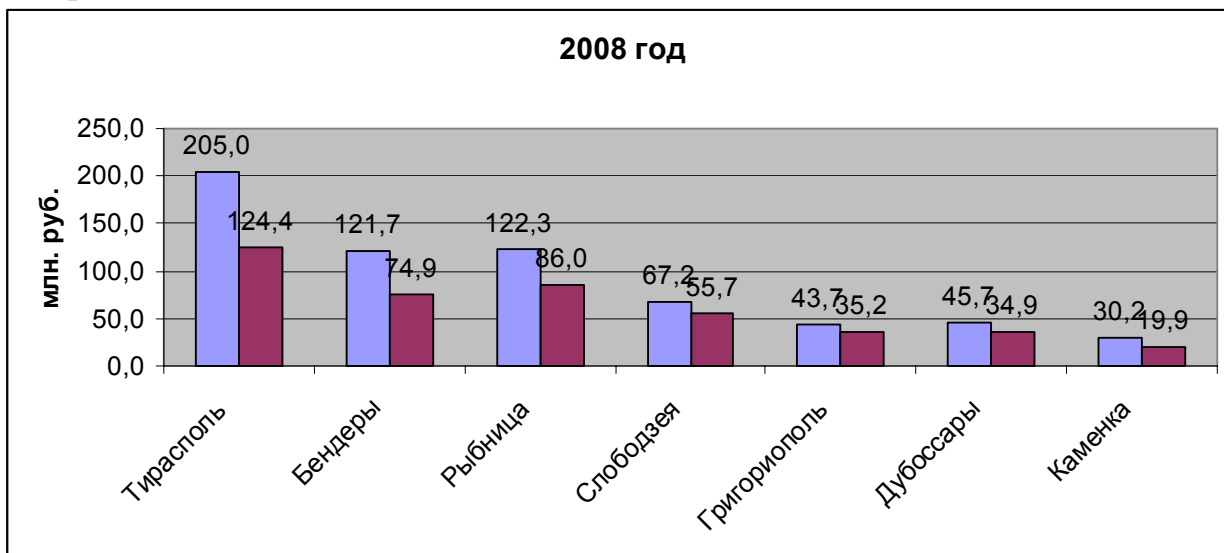
- 1) реальное прогнозирование доходов местных бюджетов;

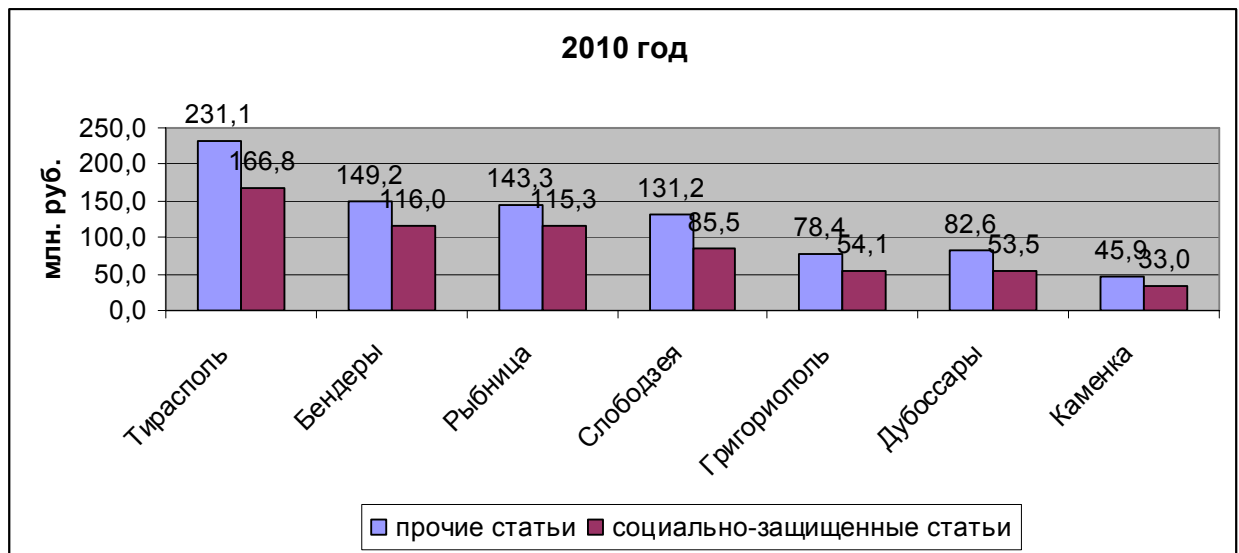
2) выделение финансовой помощи из республиканского бюджета в виде трансфертов. Вся плановая финансовая помощь распределялась по объективным и прозрачным критериям на основе единой методики выравнивания уровня обеспеченности городов и районов и расчета трансфертов из республиканского бюджета. В целях достижения сбалансированности ресурсов и обязательств ежегодно уточнялись нормативы отчисления регулирующих налоговых доходов между республиканским и местными бюджетами;

3) выделение субсидий в рамках программы по минимизации влияния мирового экономического кризиса на экономику Приднестровской Молдавской Республики;

4) выделение средств в рамках исполнения государственных целевых программ.

Анализ расходов местных бюджетов по экономической классификации за 2008-2010 годы демонстрирует приоритетность расходования денежных средств на социально защищенные статьи, что представлено в следующей диаграмме:





В рамках обеспечения выполнения и создания условий для оптимизации расходных обязательств за истекший период, органы исполнительной государственной власти, в части повышения финансово-бюджетной прозрачности, обеспечения стабильности бюджетной системы, а также внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат, руководствовались принципами ответственного управления общественными финансами.

Реализация указанных принципов осуществлялась путем подготовки соответствующих нормативных правовых актов, а также экспертной оценки проектов нормативных правовых актов, устанавливающих и/или вносящих изменения в состав и объем бюджетных обязательств Приднестровской Молдавской Республики.

Своевременное и качественное формирование отчетности об исполнении бюджетов различных уровней позволило оценить степень выполнения бюджетных обязательств государства, предоставить участникам бюджетного процесса необходимую для анализа, планирования и управления бюджетными средствами информацию, обеспечить подотчетность деятельности главных распорядителей бюджетных средств, оценить финансовое состояние бюджетных учреждений.

Непосредственными результатами регулятивной деятельности, направленной на организацию исполнения бюджетов различных уровней и формирование бюджетной отчетности, является прозрачность и подконтрольность исполнения бюджетов, и, соответственно, снижение уровня нецелевого использования бюджетных средств.

Непосредственным результатом реализации функции администрирования органов исполнительной государственной власти в области финансов, являются:

1) разработанные и представленные в установленные действующим законодательством сроки проекты законов о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год;

2) составленные и представленные в установленные действующим законодательством сроки отчеты об исполнении республиканского бюджета, а также утверждение их без существенных замечаний.

Достаточно эффективными, за прошедший период, оказались решения, закрепленные на законодательном уровне, которые не позволили неэффективно увеличивать расходы, а именно:

- запрет на принятие решений, приводящих к увеличению штатной численности работников, оплата труда которых финансируется за счет бюджетов различных уровней;

- признание нецелевым использованием дополнительно произведенных расходов на сверхлимитное потребление электроэнергии, газа, теплоэнергии, воды и услуг по водоотведению и связи.

2. Основные проблемы бюджетной политики, требующие решения

Цели и задачи бюджетной политики, утвержденные в Концепции бюджетной и налоговой политики на 2009 год и среднесрочную перспективу, не были реализованы в полном объеме. Следует выделить нижеследующие проблемы, которые стали препятствиями на пути к достижению поставленных целей. С учетом анализа выявленных проблем и последующих выводов должны быть сформированы задачи бюджетной политики и механизмы их реализации в 2012 году и среднесрочной перспективе.

Существенное влияние мирового экономического кризиса не позволило решить наиболее острую проблему бюджетной системы Приднестровской Молдавской Республики – проблему несбалансированности доходных ресурсов и расходных обязательств. Она присуща всем уровням бюджетной системы, и ответственность за сложившуюся ситуацию в значительной мере лежит на органах государственной власти. Сложившаяся сеть бюджетополучателей по сей день не является оптимальной, что снижает эффективность использования бюджетных средств.

Указанная выше проблема также не позволила уйти от принципа распределения методом «от достигнутого», вне зависимости от объема и качества предоставляемых услуг, их общественной полезности.

Весьма актуальной на сегодняшний день остается проблема недостаточности финансовых возможностей государства полностью выполнить принятые обязательства:

- по предоставлению льгот гражданам в соответствии с действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики. Ежегодно законами о республиканском бюджете на очередной финансовый год приостанавливается действие отдельных статей законодательных актов и установленных ими бюджетных обязательств;

- по 100% финансированию расходов на оплату коммунальных услуг, предоставленных бюджетной сфере;

- по установлению низких тарифов для населения и бюджетных организаций на коммунальные услуги. Таким образом, государство продолжает перекладывать социальные расходы на предприятия топливно-энергетического комплекса. При этом, сумма внутреннего долга государства продолжает расти в связи с ежегодным переводом задолженности бюджетных организаций республиканского бюджета за потребленные энергетические ресурсы.

До сих пор не отлажена процедура выбора приоритетов по новым расходным обязательствам, в том числе при принятии решений о реализации долгосрочных бюджетных программ.

Недостаточная ответственность главных распорядителей бюджетных средств при формировании и исполнении бюджетов различных уровней снижает эффективность и результативность бюджетных расходов.

Финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений.

Проблема обеспечения ритмичности исполнения республиканского бюджета остается актуальной. Значительная часть расходов концентрируется во второй половине года, что создает стимулы израсходовать средства любой ценой, в том числе за счет попыток обхода конкурсного порядка осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Состав программных мероприятий, ежегодно утверждаемых в законе о республиканском бюджете, в течении финансового года часто корректируется, что является следствием не совсем продуманной политики при разработке мероприятий, включенных в данные программы. Не задействованными в большинстве случаев остаются механизмы софинансирования программных мероприятий из внебюджетных источников.

Не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала городов и районов, снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения.

3. Основные цели и задачи бюджетной политики на 2012 год и среднесрочную перспективу

Основными целями бюджетной политики республики на 2012 год и среднесрочную перспективу остаются обеспечение общей макроэкономической сбалансированности, создание условий для нормального функционирования бюджетной сферы Приднестровской Молдавской Республики, направленной на увеличение бюджетной обеспеченности, повышение уровня доходов на душу населения, обеспечение повышения уровня жизни в Приднестровской Молдавской Республике. Бюджетная политика должна способствовать повышению качества и доступности бюджетных услуг, обеспечению социальной стабильности.

Важными условиями устойчивости бюджетной системы являются соответствие бюджетных обязательств полномочиям и функциям органов государственной власти и местного самоуправления, оптимальное распределение финансовых ресурсов и эффективное использование бюджетных средств, для чего необходимо повысить эффективность планирования, ориентированного на общественно значимые конечные результаты.

Сложность современной экономической ситуации и связанные с этим проблемы формирования и исполнения бюджета не должны рассматриваться в

качестве основания для отказа от ранее определенных стратегических целей. Исполнение принятых бюджетных обязательств – базовый принцип ответственной бюджетной политики, который также требует проведения на постоянной основе анализа эффективности действующих бюджетных обязательств с принятием в случае необходимости решений по их прекращению или реструктуризации. Следует учесть, что в среднесрочной перспективе возможности республики по увеличению расходов будут ограничены. В сложившихся условиях ресурсы бюджета должны стимулировать преобразования. Нужно за те же или даже за меньшие деньги научиться добиваться больших результатов.

Эффективность государства во многом определяется тем, как оно распоряжается финансовыми и материальными ресурсами, которое общество доверило ему в управление. В условиях мирового кризиса этот тезис приобретает еще большее значение. Приднестровская Молдавская Республика находится в ситуации, когда сложно строить перспективные планы, а необходимо мобилизоваться и имеющиеся средства использовать как «фундамент» для построения относительно новой модели управления государственными финансами. Предстоит не только полностью преодолеть последствия финансового кризиса, но и обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие.

Деятельность органов исполнительной государственной власти в области государственных финансов и исполнения бюджета заключается в осуществлении трех типов государственных функций:

1) правоустанавливающих – регулирование, в том числе нормативно-правовое, и выработка государственной политики в финансовой, бюджетной, налоговой и других сферах;

2) правоприменительных – непосредственное администрирование и управление, в том числе предоставление государственных услуг, выполнение административных функций, администрирование государственных расходов (функции разработки проекта республиканского бюджета, управления государственным долгом, сбора налогов и других);

3) контрольных – контроль и надзор за исполнением налогового, бюджетного и валютного, страхового, финансового законодательства, а также законодательства в других сферах по вопросам, относящимся к компетенции данных органов исполнительной государственной власти.

При подготовке и организации исполнения бюджета необходимо учитывать обеспечение всех бюджетных обязательств, принятых на себя государством. Исполнительные органы государственной власти и местного самоуправления, в рамках своей компетенции, обеспечивают поддержание приемлемого объема расходных обязательств, в частности путем внесения предложений по оптимизации действующих и соблюдению установленных процедур принятия новых обязательств. Показателями достижения данной цели является полное и своевременное исполнение бюджетных обязательств.

Необходимо разработать и законодательно закрепить порядок подготовки законопроектов, предусматривающих введение новых видов льгот отдельным категориям граждан, при котором в социально-экономическом обосновании к

этим проектам обязательно должны быть указаны объекты и источники их финансирования (введение новых налогов, других обязательных платежей, увеличение налогооблагаемой базы, усиление финансового администрирования или отмена каких-либо других выплат или льгот).

Также необходимо рассмотреть возможность введения системы адресных дотаций и (или) монетизирования отдельных льгот. Для этого необходимо провести инвентаризацию всех предоставляемых в соответствии с действующим законодательством льгот, а также подготовить информацию о средствах, необходимых для введения данной системы в разрезе видов услуг и категорий граждан. После проведения мониторинга и обобщения информации рассмотреть возможность введения «пилотного» варианта введения системы адресных дотаций по отдельным видам предоставляемых льгот.

Поддержание достигнутого уровня сбалансированности бюджетной системы республики должно обеспечиваться проведением ответственной политики, как на республиканском уровне, так и на уровне местных бюджетов.

Данная цель определяет приоритеты бюджетных расходов. Так, например, необходимо пересмотреть параметры республиканского бюджета, в том числе путем перенесения на более поздний срок начало новых объектов капитальных вложений, которые можно реализовать в долгосрочной перспективе. При этом, высвобожденные средства должны быть использованы максимально эффективно, в том числе на окончание строительства уже начатых объектов.

При этом приоритетными направлениями должны остаться:

- в сфере социальной политики: система просвещения, здравоохранения и социальной защиты, а также заработная плата и социальные выплаты;

- в сфере экономической политики: программы содействия занятости населения, сохранения и создания рабочих мест, поддержка малого бизнеса, субсидии местным бюджетам на развитие инфраструктуры городов (районов) Приднестровской Молдавской Республики, оплата коммунальных услуг, а также исполнение программ по поддержке и развитию агропромышленного комплекса Приднестровской Молдавской Республики.

Немаловажным фактором в этой ситуации остается оптимизация бюджетных расходов и реструктуризация бюджетной сети. В данном направлении работа должна быть продолжена.

Необходимым требованием стабильной работы бюджетной системы является отсутствие кредиторской задолженности бюджетных учреждений. Просроченная кредиторская задолженность недопустима.

Продолжение практики жесткого режима расходов на содержание аппаратов управления республиканских и местных органов власти остается актуальным. Должны быть соблюдены четкие критерии ограничения роста расходов на содержание органов государственной власти и местного самоуправления.

При исполнении бюджета основным принципом остается принцип экономии бюджетных средств. Это должно стать основой для работы каждого бюджетного учреждения.

Цель обеспечения сбалансированности местных бюджетов в связи с сокращением доходной базы приобретает первоочередное значение. Местные органы исполнительной власти и самоуправления должны привести свои бюджетные обязательства в соответствие с доходами.

На республиканском уровне необходимо продолжить проводить взвешенную политику межбюджетных отношений на основе регулярного мониторинга исполнения местных бюджетов и прогноза их доходных источников с обязательным участием представителей исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления городов (районов).

Основными задачами бюджетной политики на 2012 год и среднесрочную перспективу являются:

а) макроэкономическая стабильность и устойчивость государственных финансов, поскольку это является необходимым условием экономического роста.

Одним из основных инструментов по поддержанию макроэкономической стабильности является регулирование денежного предложения посредством накопления или расходования государственных финансовых резервов. Аккумуляция финансовых резервов сопровождается изъятием избыточной денежной ликвидности в бюджетную систему с помощью налогов и заимствований внутри страны, а расходование – погашением внутренних заимствований и наращиванием бюджетных расходов. Результатом этой работы будет являться устойчивость государственных финансов, предсказуемый уровень инфляции;

б) проведение предсказуемой бюджетной политики, скоординированной с денежно-кредитной политикой и обеспечивающей долгосрочную устойчивость бюджетной системы.

В настоящее время перед нашим государством стоит задача обеспечения устойчивости государственного бюджета к неблагоприятным внешним воздействиям, эффективной координации бюджетной и денежно-кредитной политики, а также долгосрочной бюджетной устойчивости и стабильности.

В рамках решения данной задачи необходимо руководствоваться принципами ответственного управления общественными финансами, направленными на внедрение среднесрочного финансового планирования, наличие системы прогнозирования бюджетных параметров, обеспечение реалистичности экономических прогнозов, а также создание и поддержание необходимых финансовых резервов;

в) обеспечение надежности и прозрачности финансовой системы.

Эффективная и надежная финансовая система создает предпосылки для устойчивого развития отечественной экономики. Достижение этой цели предполагает решение нескольких задач: совершенствование правил и процедур бухгалтерского учета и аудита, регулирование и развитие страхового сектора, укрепление финансовой базы исполнения социальных обязательств государства на основе накопления и инвестирования средств. Конечным результатом решения данной задачи является повышение достоверности и прозрачности бухгалтерской отчетности, а также приведение действующего законодательства в соответствие с международными стандартами в области бухгалтерского учета, бухгалтерской отчетности и аудиторской деятельности;

г) безусловное исполнение принятых обязательств.

Принципиальные решения об их отмене, прекращении или реструктуризации должны вырабатываться до завершения формирования проекта бюджета на соответствующий финансовый год.

Взвешенный и осторожный подход к увеличению и принятию новых расходных обязательств с учетом имеющихся ресурсов обязателен. Должен быть сформирован четкий и прозрачный механизм оценки финансовых возможностей для принятия новых обязательств, определения их объема и состава, оценки ожидаемой эффективности и анализа альтернативных решений. Новые бюджетные программы и законодательные инициативы могут приниматься только при наличии твердой уверенности в возможности их финансового обеспечения;

д) анализ эффективности всех расходов бюджета.

Необходимо заложить и законодательно закрепить условия для повышения эффективности управления бюджетными средствами, включая внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, повышения качества управления бюджетными средствами и стимулы для повышения эффективности функционирования бюджетного сектора.

Бюджетный процесс требует качественного финансового управления (менеджмента) на уровне главных распорядителей средств бюджетов различных уровней. Таким образом, дальнейшие преобразования бюджетного процесса должны сосредоточиться на внедрении в общественный сектор современных процедур и методов финансового менеджмента.

Улучшение финансового управления главным образом должно быть направлено на создание условий и методологическое обеспечение внутренних преобразований и совершенствования внутренних процедур главных распорядителей средств бюджетов различных уровней.

Таким образом, реформирование финансового менеджмента в рамках повышения эффективности управления общественными финансами, будет делиться на три основные составляющие:

- нормативное регулирование финансового менеджмента;
- создание внутренних правил и процедур финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств;
- совершенствование финансового менеджмента государственных и муниципальных учреждений.

В целях повышения эффективности управления финансами необходимо проводить ежеквартальный и ежегодный мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств, базируясь на ежеквартальной и годовой отчетности об исполнении бюджета. Оценка качества финансового менеджмента будет служить для главных распорядителей средств ориентиром для проведения работы по совершенствованию внутренних процедур финансового управления.

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.

Должны быть созданы условия и стимулы для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения (легализации) ими внебюджетных источников финансового обеспечения, повышения эффективности и открытости их деятельности, а также возможности и стимулы для органов исполнительной власти по оптимизации подведомственной сети.

Переход к жесткому ограничению бюджетных расходов, предполагающему достижение максимально возможного эффекта от каждого бюджетного рубля.

В целях повышения эффективности управления финансовыми ресурсами всем органам управления и местного самоуправления необходимо провести анализ государственных функций, возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений на предмет соответствия их Конституции и действующим законодательным актам, с целью выявления несвойственных или излишних функций.

Необходимо внедрить современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики – это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, но и достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности в области образования наших школьников и студентов. Следует расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ.

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. Повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе, усиление ответственности исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления и бюджетных учреждений за результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг должно быть одной из основных задач.

Одной из первоочередных задач, требующих решения, является проблема несбалансированности Государственного пенсионного фонда Приднестровской Молдавской Республики. В основу дальнейших действий в пенсионной сфере должны быть положены долгосрочные расчеты сбалансированности

пенсионной системы, целевые ориентиры относительно уровня коэффициента замещения и приемлемой налоговой нагрузки на фонд оплаты труда.

В целях повышения эффективности использования средств бюджета, направляемых на социальные нужды, наведения порядка в их расходовании необходимо провести оптимизацию расходов консолидированного бюджета.

Основными задачами оптимизации расходов являются:

1) проведение реорганизации учреждений, находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, реализующих государственные функции;

2) сокращение дефицита республиканского бюджета. Ограничение размеров дефицита государственного бюджета в целях сохранения экономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств Приднестровской Молдавской Республикой в последующие годы. Последовательное снижение бюджетного дефицита для сохранения экономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств подразумевает, в том числе и планирование бюджетных расходов исходя из консервативного сценария развития экономики республики;

3) оптимизация предусматривает следующие направления:

а) завершение инвентаризации существующей системы бюджетных учреждений, приведение указанной системы в соответствие с задачами исполнительных органов государственной власти республики в области обеспечения населения социальными услугами;

б) оптимизация численности работников организаций и учреждений, содержание которых финансируется из бюджетов различных уровней, в том числе ежегодная совместная работа по оптимизации сети государственных и муниципальных учреждений системы просвещения совместно с государственными администрациями городов и районов;

в) обеспечение проведения мероприятий по экономии и повышению эффективности использования бюджетных средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

г) обеспечение проведения мероприятий по экономии и повышению эффективности использования бюджетных средств в сфере агропромышленного комплекса;

д) проведение инвентаризации зданий и сооружений, занимаемых организациями и учреждениями, финансируемыми из бюджетов различного уровня, для создания реестра объектов государственной собственности;

е) обеспечение проведения мероприятий по упорядочению расходов, связанных с содержанием зданий и сооружений, а также обеспечивающих хозяйственную и функциональную деятельность бюджетных учреждений;

ж) проведение инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, мероприятий по снижению объемов задолженности;

з) проведение мероприятий по развитию и регулированию рынка платных услуг. В целях обеспечения сбалансированности доходной и расходной частей бюджетов средства бюджетных организаций от оказания платных услуг направляются в общие доходы республиканского (местного) бюджета для последующего расходования.

Расходование средств от платных услуг осуществляется в порядке, предусмотренном законом (решением) о бюджете на очередной финансовый год, с учетом финансирования в первоочередном порядке социально защищенных статей соответствующего бюджета.

Органы государственной власти и местного самоуправления финансируются только из государственного бюджета и не вправе оказывать платные услуги;

и) для усиления контроля за заключением бюджетными учреждениями договоров необходимо совершенствовать систему по проведению закупок товаров (работ, услуг) не только на конкурсной основе (путем проведения тендера), но также и на основании торгов, электронных котировок и тому подобное;

к) разработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы;

л) введение механизма учета спонсорской (благотворительной) и гуманитарной помощи, поступающей в пользу органов государственной власти и местного самоуправления и государственных и муниципальных учреждений как в виде денежных средств, так и в виде товарно-материальных ценностей, предусматривающего зачисление (оприходование) спонсорской (благотворительной) и гуманитарной помощи в доход республиканского бюджета и расходование на цели, определенные законом о республиканском бюджете, в соответствии с нормативным правовым актом Президента Приднестровской Молдавской Республики;

м) анализ и совершенствование действующей методики бюджетного планирования;

н) обеспечение расходования средств, направленных на финансирование редакций тех государственных средств массовой информации, учредителями которых являются Президент Приднестровской Молдавской Республики и Верховный Совет Приднестровской Молдавской Республики.

4. Реорганизация системы бюджетных учреждений

Реорганизация системы бюджетных учреждений предусматривается путем слияния, создания социально-культурных, образовательных и иных комплексов.

В области образования необходимо не только сохранить уровень и качество образования, но и оптимизировать систему образования с тем, чтобы привести ее в лучшее состояние при заданных финансовых ограничениях и сложившейся демографической ситуации, оптимизацию сети образовательных учреждений необходимо провести с учетом обеспечения равных условий получения гарантированного Конституцией Приднестровской Молдавской Республики уровня образования для каждого гражданина, в том числе профессионального, через утверждение Президентом Приднестровской Молдавской Республики контрольных цифр приема.

В области здравоохранения: совершенствование организации медицинской помощи обеспечивать, за счет проведения структурной перестройки системы учреждений и услуг здравоохранения, направленной на

перенос основного упора с дорогостоящего стационарного лечения на амбулаторно-поликлиническое, отказа от принципа содержания медицинских учреждений без взаимосвязи с объемами оказываемых услуг, обеспечения государственных гарантий по предоставлению населению бесплатной медицинской помощи через формирование государственного заказа, усиления мер по защите прав пациентов.

Оптимизация численности работников бюджетных организаций:

- оптимизировать в ходе проведения мероприятий по реорганизации бюджетных учреждений численность работников аппаратов министерств;
- численность обслуживающего персонала в бюджетных учреждениях необходимо привести в соответствие с объемами оказываемых услуг и обслуживаемым контингентом граждан;
- ежегодно устанавливать лимит штатной численности и фонд оплаты труда в подведомственных учреждениях;
- стимулировать сокращение штатной численности работников бюджетной сферы путем совершенствования системы оплаты труда для закрепления высокопрофессиональных кадров в бюджетной сфере;
- продолжить в 2012 году и среднесрочной перспективе практику законодательного утверждения запрета на принятие решений, впоследствии приводящих к увеличению расходов на содержание органов государственной власти и управления и их подведомственных учреждений в течение финансового года сверх сумм, утвержденных на их финансирование законом о бюджете на соответствующий год, с учетом расходов на оплату труда, сформированных в соответствии с нормами закона об оплате труда работников бюджетной сферы, за исключением случаев наделения (перераспределения) дополнительными функциями.

В 2012 году и среднесрочной перспективе органы государственной власти и местного самоуправления и местного самоуправления осуществляют разработку программ мероприятий с предложением конкретных мер, направленных на создание условий по оптимизации расходов государственного бюджета и обеспечению разработки и утверждения сбалансированных бюджетов.

5. Инвентаризация дебиторской и кредиторской задолженности получателей бюджетных средств

Задолженность должна быть подтверждена договорами, актами выполненных работ и другими документами в рамках утвержденного бюджетного финансирования текущего года – санкционированная кредиторская задолженность. Исключение составляет задолженность за предоставленные в соответствии с действующим законодательством льготы – данная задолженность, ввиду ее заявительного характера и невозможности точного определения потребности на текущий финансовый год, может выходить за рамки утвержденных лимитов.

6. Основные приоритеты бюджетных расходов

Бюджетная политика в области расходов на 2012 год и среднесрочную перспективу будет формироваться с учетом следующих факторов:

- определение величины бюджетных расходов, исходя из финансового обеспечения принятых государственных обязательств, за исключением расходов, обязательства по которым приостанавливаются в результате необеспеченности финансовыми ресурсами;

- концентрация бюджетных средств в соответствии с важнейшими приоритетами социально-экономического развития Приднестровской Молдавской Республики;

- отказ от увеличения расходов бюджета без адекватных мер по привлечению доходов.

В 2012 году и среднесрочной перспективе бюджетная политика будет исходить из необходимости финансовой и социальной стабильности в Приднестровской Молдавской Республике и ориентироваться на приоритетность отраслей социального блока, создания социально-экономических условий для конституционных гарантий прав граждан.

Необходимо продолжение работы по сохранению трудового потенциала в республике и реализации дополнительных мер, направленных на снижение напряженности на республиканском рынке труда. В сложившихся экономических условиях необходимо сохранить масштабы деятельности государства в сфере занятости, развития программ переобучения и переподготовки работников, находящихся под риском увольнения.

Важна концентрация финансовых ресурсов на приоритетных направлениях экономики, в том числе дальнейшее развитие такого направления поддержки малого предпринимательства, как поддержка действующих инновационных компаний, оказание содействия инновационным компаниям в реализации бизнес-проектов, предусматривающих внедрение и применение технологических инноваций.

Повышение эффективности средств, вложенных в строительство и содержание автомобильных дорог на основе применения экономически обоснованных нормативов и показателей, характеризующих качество дорожных работ.

Необходимым условием также является создание условий для роста конкурентоспособной продукции и услуг агропромышленного комплекса. Поддержка развития животноводства и возмещение части затрат по уплате процентов и займов, в целях обеспечения выполнения условий софинансирования расходов бюджета в области сельского хозяйства.

Проведение обязательной оценки эффективности реализации государственных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета республики, для своевременного отказа от неэффективных программных расходов.

Приоритетными социальными сферами для государственной помощи являются отрасли здравоохранения и социального обеспечения и образования. В структуре расходов консолидированного бюджета на данные отрасли ежегодно прогнозируется направить около 50% от общей суммы расходов.

Основным приоритетом бюджетных расходов, как в настоящее время, так и в дальнейшем, останутся расходы на социальную сферу, систему социальной

защиты и инвестиции в человеческий капитал. Формирование социального бюджета определяет установление перечня социально защищенных статей бюджета:

- заработная плата;
- денежное довольствие;
- стипендии;
- пенсии;
- социальные и компенсационные льготы населению;
- содержание детских домов и интернатов;
- расходы на питание и приобретение медикаментов.

На финансирование законодательных и иных нормативных актов, которые содержат положения о государственной поддержке (социальные льготы, выплаты, компенсации, прочее), прогнозируется направить в 2012 году и среднесрочной перспективе не менее 10% по отношению к общему размеру расходов государственного бюджета.

Бюджетная политика в области государственных расходов была и будет ориентирована на комплексное повышение уровня жизни населения Приднестровской Молдавской Республики. Планируется повышение минимального размера пенсии относительно уровня прожиточного минимума пенсионера в 2012 году и среднесрочной перспективе до 51%. В целях улучшения демографической ситуации необходимо предусмотреть ежегодное повышение размера единовременного пособия на ребенка при рождении.

Реализация социальной политики невозможна без реальных гарантий со стороны государства. В связи с тем, что на одного получателя пенсии приходится всего 1,18 ед. экономически активного населения Приднестровской Молдавской Республики, достичь соответствия между социальной поддержкой малоимущих граждан и финансовыми возможностями внебюджетных фондов возможно, главным образом, за счет постоянного увеличения поступлений от единого социального налога, а, следовательно, увеличения заработной платы до уровня двух размеров прожиточного минимума и установления для исчисления заработной платы работников бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия, предлагается:

- установить с учетом поэтапного повышения оплаты труда работников бюджетной сферы следующие размеры и порядок применения РУ МЗП:

а) для начисления оплаты труда, исчисления материальной помощи и иных выплат, уровень которых регулируется Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об оплате труда работников бюджетной сферы и денежном довольствии военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия», нормативными правовыми актами, изданными в соответствии с указанным Законом, а также нормативными правовыми актами, устанавливающими оплату труда работников организаций, убытки которых образуются в результате заданных государством условий хозяйствования и покрываются за счет бюджетов различных уровней, а также исчисления платы за предпринимательский патент:

в 2012 году:

- 1) с 1 января по 30 июня 2012 года РУ МЗП в размере 6,0 рубля;
- 2) с 1 июля 2012 года РУ МЗП в размере 6,4 рубля;

в 2013 году:

- 1) с 1 января по 30 июня 2013 года РУ МЗП в размере 6,7 рубля;
- 2) с 1 июля 2013 года РУ МЗП в размере 7,1 рубля;

в 2014 году:

- 1) с 1 января по 30 июня 2014 года РУ МЗП в размере 7,6 рубля;
- 2) с 1 июля 2014 года РУ МЗП в размере 8,0 рубля;

б) для исчисления выплат дополнительного материального обеспечения гражданам Приднестровской Молдавской Республики за выдающиеся достижения и особые заслуги, устанавливаемого к пенсии или ежемесячному пожизненному денежному содержанию, а также для исчисления подоходного налога РУ МЗП в размере:

в 2012 году – РУ МЗП в размере 7,5 рубля;

в 2013 году – РУ МЗП в размере 8,4 рубля;

в 2014 году – РУ МЗП в размере 9,4 рубля;

в) для иных выплат, осуществляемых в соответствии с действующим законодательством Приднестровской Молдавской Республики из бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов, установленных в зависимости от РУ МЗП, включая выплаты денежного довольствия солдатам и сержантам, проходящим службу по призыву, а также для исчисления единого социального налога, обязательного страхового взноса:

в 2012 году – РУ МЗП в размере 8,4 рубля;

в 2013 году – РУ МЗП в размере 9,4 рубля;

в 2014 году – РУ МЗП в размере 10,6 рубля;

г) для исчисления штрафов и иных сумм, определенных Уголовным кодексом Приднестровской Молдавской Республики, Кодексом Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях и исчисляемых в РУ МЗП:

в 2012 году – РУ МЗП в размере 12,6 рубля;

в 2013 году – РУ МЗП в размере 14,1 рубля;

в 2014 году – РУ МЗП в размере 15,8 рубля;

д) для других целей, в том числе для исчисления прочих налоговых и иных обязательных платежей, а также индексации алиментов:

в 2012 году – РУ МЗП в размере 10,5 рубля;

в 2013 году – РУ МЗП в размере 11,7 рубля;

в 2014 году – РУ МЗП в размере 13,1 рубля;

е) для исчисления фиксированного сельскохозяйственного налога, земельного налога по землям несельскохозяйственного назначения:

в 2012 году – РУ МЗП в размере 8,1 рубля;

в 2013 году – РУ МЗП в размере 9,1 рубля;

в 2014 году – РУ МЗП в размере 10,2 рубля;

ж) для исчисления земельного налога по землям сельскохозяйственного назначения РУ МЗП в размере:

в 2012 году – РУ МЗП в размере 7,2 рубля;

в 2013 году – РУ МЗП в размере 8,1 рубля;

в 2014 году – РУ МЗП в размере 9,1 рубля.

Сохранить на 2012 год и среднесрочную перспективу:

1) доплату по доведению фактически начисленной заработной платы работников по основной должности, финансируемой из республиканского и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов, уровень которой регулируется Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об оплате труда работников бюджетной сферы и денежном довольствии военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия», а также нормативными правовыми актами, регулирующими оплату труда работников организаций, убытки которых образуются в результате заданных государством условий хозяйствования и покрываются за счет бюджетов различных уровней, и иных организаций, получающих трансферты за счет средств соответствующих бюджетов, и которая не достигает величины прожиточного минимума в среднем на душу населения, рассчитанного за месяц, предшествующий месяцу, за который производится начисление заработной платы, подлежит доведению до величины прожиточного минимума в среднем на душу населения, рассчитанного за месяц, предшествующий месяцу, за который производится начисление заработной платы, путем соответствующих доплат к фактической заработной плате;

2) право использования экономии фонда оплаты труда в сумме, не превышающей 5 процентов от запланированного фонда оплаты труда по статье «Оплата труда» (код 110100), на цели, предусмотренные трудовым законодательством Приднестровской Молдавской Республики, а также на дополнительное материальное стимулирование организациям, оплата труда в которых регулируется Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об оплате труда работников бюджетной сферы и денежном довольствии военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия»;

3) норму, позволяющую денежные средства в размере до 40 процентов от общей суммы доходов, поступивших от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности, направлять на материальное поощрение работников учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения и социальной защиты Приднестровской Молдавской Республики, а также работников учреждений системы просвещения и государственных научно-исследовательских учреждений в виде доплат и надбавок. При этом не применять ограничение их суммарного размера, установленного Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об оплате труда работников бюджетной сферы и денежном довольствии военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия».

В 2011 году, во изменение действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики, стандартный налоговый вычет, предусмотренный подпунктом «б» пункта 1 статьи 9 Закона Приднестровской Молдавской Республики «О подоходном налоге с физических лиц» для

исчисления подоходного налога на заработную плату работников, финансируемую из республиканского, местных бюджетов, а также внебюджетных фондов, уровень которой регулируется Законом Приднестровской Молдавской Республики «Об оплате труда работников бюджетной сферы и денежном довольствии военнослужащих и лиц, приравненных к ним по условиям выплат денежного довольствия», устанавливается на уровне прожиточного минимума в среднем на душу населения, рассчитанного за месяц, предшествующий месяцу, за который производится начисление заработной платы. Единый социальный налог и обязательный страховой взнос на доплаты по доведению заработной платы до уровня прожиточного минимума не начисляются.

Предлагаемые меры в целом позволят увеличить уровень заработной платы и других выплат в 2012 году по сравнению с 2011 годом не менее чем на 13,8%, в 2013 году по сравнению с 2012 годом – на 13%, в 2014 году по сравнению с 2013 годом – на 13%.

Для реализации задач бюджетной политики, ориентированных на приоритетность отраслей социального блока, финансирование расходов из государственного бюджета по социально защищенным статьям будет осуществляться в размере не менее 70% от общего объема бюджета. Прогнозируется направить на содержание органов государственной власти и местного самоуправления и управления в 2012 году 238,6 млн. рублей, или 5,8% к расходам государственного бюджета, в 2013 году – 266,2 млн. рублей, или 5,78% к расходам государственного бюджета, в 2014 году – 300,15 млн. рублей, или 5,77%.

В 2012 году и среднесрочной перспективе будет продолжена работа, направленная на достижение оптимального уровня государственных расходов. Необходимо продолжать инвентаризацию организаций государственного сектора экономики с целью выявления соответствия их функций и задач государственным нуждам. Организации, непосредственно не обеспечивающие реализацию функций государства, подлежат снятию с бюджетного финансирования.

Экономии государственных расходов следует добиваться путем снижения затрат на содержание зданий и сооружений, сокращения коммунальных платежей, проведения оптимизации сети бюджетных учреждений Приднестровской Молдавской Республики, обеспечения их более компактного размещения.

Необходимо продолжить работу по повышению эффективности деятельности всех ветвей власти, усовершенствованию их структуры, улучшению условий функционирования, оптимизации численности государственных служащих и расходов на государственное управление. Предельный размер расходов на содержание государственного управления предлагается установить в размере не более 6% общего объема расходов консолидированного бюджета.

Экономическая ситуация в Приднестровской Молдавской Республике требует разработки и реализации мер по энергосбережению при четком контроле за движением финансовых средств от потребителей газа, тепла,

электроэнергии, а также технического перевооружения организаций с целью применения энергосберегающих технологий.

Несмотря на потребность финансирования государственных обязательств по повышению заработной платы работникам бюджетной сферы, что, возможно, повлияет на сложившуюся структуру бюджета и потребует сокращения его отдельных направлений, расходная часть государственного бюджета в 2012 году и среднесрочной перспективе должна быть на уровне 33% к ВВП.

Анализ расходов консолидированного бюджета по основным направлениям на 2011, 2012, 2013, 2014 гг. представлен в Приложении № 4 к настоящей Концепции. Анализ структуры статей расходов на период с 2011 по 2014 годы по консолидированному бюджету представлен в Приложении № 5 к настоящей Концепции.

Анализ прогноза доходов и расходов консолидированного бюджета на 2012-2014 гг. представлен в Приложении № 6 к настоящей Концепции.

Объем бюджетных расходов обусловит дефицит государственного бюджета до 18,9% к ВВП и до 56,8% к расходам государственного бюджета (26% к ВВП, уменьшенному на сумму субсидий на услуги ТЭК и сумму налогов из прибыли), на покрытие которого будут направлены сверхплановые доходы государственного бюджета, банковские кредиты и другие привлеченные средства из резервного и других фондов.

В целях обеспечения целевого и эффективного использования бюджетных средств дальнейшее развитие получит созданная в Приднестровской Молдавской Республике система финансового контроля исполнения бюджета по казначейским принципам, а также проводимая Счетной палатой контрольная работа по соблюдению участниками бюджетного процесса норм и правил бюджетного законодательства.

7. Совершенствование межбюджетных отношений

Действующие в последние годы основные методологические подходы по распределению межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета органам местного самоуправления в 2012 году и среднесрочной перспективе будут сохранены как соответствующие основным принципам, установленным на государственном уровне. В целях повышения уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований необходима оптимизация расходных обязательств местных бюджетов в пределах налогового потенциала городов и районов.

Основными целями совершенствования межбюджетных отношений в 2012 году и среднесрочной перспективе являются:

а) создание долгосрочных институциональных стимулов для местных органов власти и управления по проведению структурных реформ, поддержанию конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата;

б) управление государственными финансами при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налоговой и бюджетной политики;

в) обеспечение равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям;

г) обязательное принятие в рамках реформирования межбюджетных отношений программ социально-экономического развития городов и районов в целях обеспечения развития экономического и налогового потенциала административно-территориальных единиц Приднестровской Молдавской Республики;

д) проведение мониторинга органами местного самоуправления соблюдения требований Закона Приднестровской Молдавской Республики «О бюджетной системе Приднестровской Молдавской Республики» и условий предоставления трансфертов из республиканского бюджета, контроль за целевым расходованием бюджетных средств, нацеленный на выявление и предотвращение фактов финансовых нарушений, недопущение кредиторской задолженности по принятым обязательствам, в первую очередь по заработной плате и социальным выплатам.

Для достижения этих целей должны быть созданы правовые и финансово-экономические механизмы, повышающие ответственность местных властей за результаты проводимой ими политики, в том числе обеспечивающие единое экономическое пространство, формирование условий равной конкуренции между территориями за экономическую активность и инвестиции.

Для реализации этой стратегии:

- в области бюджетных расходов необходима рационализация структуры расходов бюджета, в том числе за счет оптимизации сети бюджетных учреждений в пределах возможностей бюджета;

- в области бюджетных доходов необходимо создание прочной основы для стабильного, не подверженного ежегодным изменениям распределения налогов между уровнями бюджетной системы, что повысит качество среднесрочного планирования и ответственность муниципальных образований за реализуемую бюджетную политику.

Формирование межбюджетных отношений внутри республики в 2012 году и среднесрочной перспективе должно быть продолжено на основе уже проверенной положительной практики последних лет и направлено на совершенствование сбалансированной системы взаимных прав и ответственности республиканских органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В целях обеспечения самостоятельности каждого из уровней бюджетной системы, своевременности и эффективности выполнения функций представительных органов государственной власти на местах, а также повышения оперативности осуществления расходования средств сельские (поселковые, городские) Советы народных депутатов самостоятельно утверждают бюджеты территорий по статьям расходов в пределах основных параметров, утвержденных законом о республиканском бюджете на соответствующий год и решениями местных Советов, и открывают текущие субсчета сельских (поселковых, городских) бюджетов в составе текущих счетов местных бюджетов.