

Аналитическая работа

Проблематика и возможности Республики Молдова в контексте развития экономики и создания рабочих мест

Авторы:

Владимир Дубровский, старший экономист аналитического центра
CASE-Ukraine

Гетман Олег, специалист Экономической экспертной платформы

Вячеслав Черкашин, старший аналитик Института социально
экономической трансформации

Виталий Смердов, директор Палаты налоговых консультантов

Рецензент: Красен Станчев, Professor Public Choice and Macroeconomic Analysis of
Politics, Sofia University и председатель правления Института рыночной
экономики в Софии.

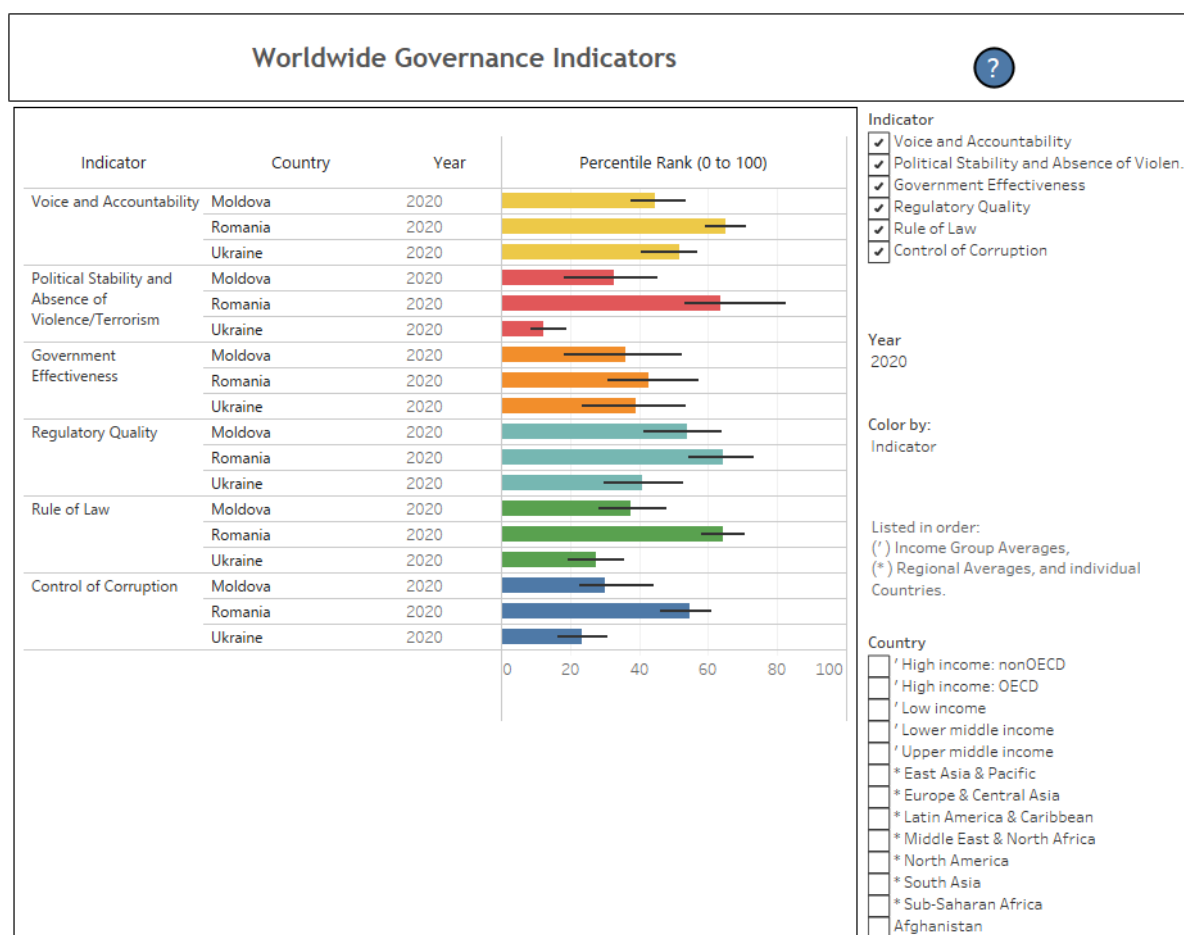
Киев 2022

Общий обзор

Республика Молдова (далее просто Молдова) имеет неоднородные макроэкономические показатели: с одной стороны, ВВП растет, хотя и очень неравномерно, но со средним темпом 4% в год. В 2020 г. эпидемия ковид привела к спаду в 7.4%, но на следующий год рост достиг 13.9%. Это связано, в том числе с относительно низким «размером правительства» (все расходы страны, которые перераспределяются через публичные финансы) – большую часть времени он немногим превышал 30%, в 2020 г. подскочил до 36.7% в связи с пандемией, затем снизился до 34.6%, что существенно ниже, чем не только в Украине (45.9% и 40.6% соответственно), но и в относительно благополучной в этом отношении Румынии (38.6% и 37.6%).

При этом, качество государственного управления (см. Рис.1) даже несколько выше, чем в Украине (кроме незначительного отставания в демократических институтах), хотя и существенно ниже, чем в Румынии.

Рисунок 1. Молдова, Румыния и Украина в показателях качества государственного управления Мирового Банка (МБ).



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* - https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130

The Worldwide Governance Indicators are available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Note: The Worldwide Governance Indicators (WGI) are a research dataset summarizing the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, international organizations, and private sector firms. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Государственный долг, который 26 лет тому назад достигал почти 150% от ВВП, в 2021 году составлял 33% от ВВП (здесь и далее, если не указано другое – данные за 2021 г.) и, по данным МВФ доля бюджетных расходов на его обслуживание госдолга сокращаются – таким образом, долг нельзя назвать особенно обременительным. Это достигнуто за счет взвешенной фискальной политики: дефицит бюджета в последние годы удерживается в пределах 2.5% при относительно быстром росте ВВП. Инфляция немногим превышает 5%, при этом уровень безработицы (по методике МОТ) составляет 4% и за последние десять лет сократилась наполовину. Не смотря на относительную бедность и не особенно большое правительство, страна сохраняет относительно неплохие показатели по развитию человеческого капитала - Human Capital Index (HCI) составляет 0.6% (Украина 0.64, Румыния 0.6 – на 2020 г.), при этом его динамика имеет положительный тренд, хотя и не совсем четко выделенный.

Индикатор абсолютной бедности (USD 1.9 на человека в день) РМ традиционно ниже чем в соседних странах и даже США. По критерию USD 5.5 в день динамика за последние 20 лет более чем положительная: снижение с 90 до 13.3% населения.



Источник: Macrotrends: <https://www.macrotrends.net/countries/MDA/moldova/poverty-rate> (данные ВБ).

В Legatum Prosperity Index Молдова – на 72 месте из 167 стран, улучшив позицию за год на целых 18 пунктов. Это выше Украины (78), но существенно ниже Румынии (47). При этом, лучше всего страна выглядит по показателям социального капитала (45 место), а хуже всего – почему-то по качеству природной среды (132).

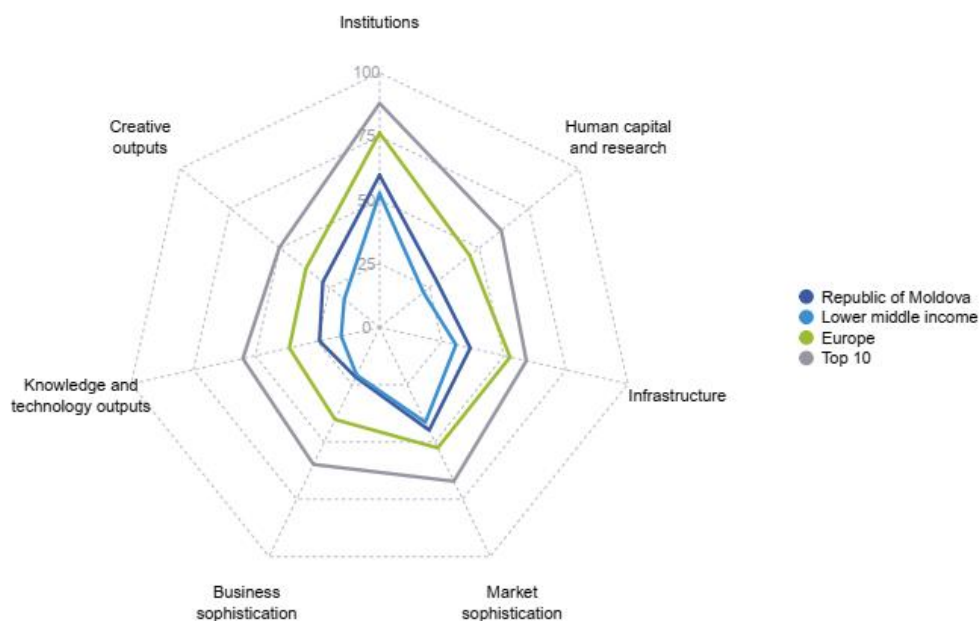
Показатели Рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного Экономического Форума (ВЭФ) доступны только за 2019 год, там Молдова на 86 месте, при этом наилучшие показатели она имеет в охвате информационно-коммуникационными технологиями, которые действительно относятся к сильным сторонам страны, также неплохие показатели по рынку труда (56) и динамизму бизнеса (68). Однако качество этих данных вызывает сомнение, потому что при детальном рассмотрении по показателю социального капитала Молдова, якобы, занимает 117 место с индексом в 45, хотя сам этот показатель взят из того же Legatum Prosperity Index – вероятно, перепутаны рейтинг и абсолютный показатель.

Самые большие проблемы – в финансовом секторе, а также размер рынка – последнее неудивительно для страны с населением всего 2.5 млн. человек (подробнее см. дальше). Не тянет рейтинг вниз показатель качества институций (81 место).



Плохо согласуются друг с другом показатели инновационной способности. ВЭФ по этому показателю поставил Молдову на 109 место, что существенно хуже общего рейтинга. В то же время, специализированный индекс Global Innovation Index (GII) ставит ее на 64 место из 132 экономик, причем по способности принимать инновации – на 80 место, а создавать их – 54 –е, что весьма характерно для постсоциалистических стран. По-видимому, и здесь у ВЭФ есть какие-то методологические проблемы или ошибки, связанные с изменением методологии в 2019 г. по сравнению с предыдущими годами.

The seven GII pillar scores for the Republic of Moldova



Экономическая свобода (по индексу Heritage Foundation) может по формальным признакам считаться даже относительным преимуществом Молдовы: она находится на 78 месте среди 177 стран с показателем 61.3, отвечающим «относительно свободным» странам, несколько выше среднемирового, существенно впереди Украины (54.1), хотя и позади Румынии (67.1). В основном, благодаря невысокому размеру правительства, относительно здоровой макроэкономике, и прогрессу в институциональном развитии.¹

Однако эти показатели, нужно анализировать глубже. По-видимому, они могут быть во многом обманчивы, поскольку около 15% ВВП обеспечивается поступлениями от трудовых мигрантов, и временная миграция часто заканчивается постоянной – хотя этот показатель постепенно снижается с 2006 г., когда он составлял 34.5%. При этом, доля переводов из России сокращаются, но в 2021 они, по-прежнему, составляли 2.7% ВВП. Война России в Украине сведет этот объем ниже 1% от ВВП и уменьшит уровни потребления, сбережений и жизни в целом

Прямые иностранные инвестиции снижаются даже быстрее, чем денежные переводы:: в пиковые, с точки зрения денежных переводов как доли в ВВП 2008-

¹ Примерно таковы ранг и динамика показателей Молдовии в Economic Freedom of the World Index Института Фейзера. По рангу здесь страна на 69-ом месте в 2020 году, существенно опережает Польшу и Украину (80 и 126-ое место, соответственно), но свобода заметно ниже чем в Румынии (19-ое место). С 2018 года ситуация улучшается и по индикаторам личной свободы (Human Freedom Index Института Катона, см.: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2022-03/human-freedom-index-2021-updated.pdf>). Уровень этой свободы здесь примерно такой же как и в Венгрии или Северной Македонии, опережая такие страны Балканского полуострова как Сербия и Босния и Герцеговина, находясь по рангу существенно впереди Украины – Беларусь и РФ находятся на нижних ярусах классации.

2009 годы, ПИИ составляли около 30% от объема переводов, но это соотношение уменьшилось до 10% в 2019 году.

Это свидетельствует о том, что возможности для предпринимательства в Молдове по-прежнему недостаточны, хотя ситуация, вероятно, улучшилась по сравнению с временами Воронина и Компартии (другая возможная причина – переезд семей трудовых мигрантов за границу). При этом, близость языка, относящегося к романской группе, к итальянскому и испанскому, обеспечивает хорошие возможности для адаптации в странах южной Европы, а широко распространенное знание русского - в России; к тому же с ЕС и странами Центральной Европы действуют преференциальные торговые отношения, а процедуру миграции в ЕС обеспечивает доступность румынских паспортов.

Для малых экономик эффект масштаба компенсируется открытостью экономики, однако Молдова не в полной мере использует эту возможность. Республика Молдова стала членом ВТО более чем 20 лет тому назад, а CEFTA – 2006 году. При этом, как ни парадоксально, открытость экономики (экспорт плюс импорт как доля ВВП) снизилась с тех пор с примерно 140% от ВВП, характерных для стран Центральной Европы,² до 70-80%, характерных сейчас для Румынии и Украины. Главной причиной этого была дискриминационная торговая политика России, однако, в отличие от других членов CEFTA, которые до либерализации торговли с ЕС использовали период подготовки членства в ЕС для расширения своей доли в глобальной торговле, Молдове не удалось это сделать.

Все же, стоимость молдавского экспорта увеличилась особенно после 2016 года, когда промышленный экспорт уже превисил 50% от общего объема экспорта, а сельское хозяйство значительно снизило свою долю, до 40% от торговли (55 и 42% в 2021 году). Экспорт в ЕС в этот же год составил 61% от всего молдавского экспорта – 20 раз больше, чем в Украину, и 7 раз выше экспорта в Россию. При этом сальдо положительное только со странами ЕС.³

Однако, эта здоровая тенденция пока не привела к кардинальным улучшениям. В 2020 году под влиянием пандемии доля торговли в ВВП уменьшилась на более чем 15% и с тех пор трудно восстанавливается. Из соседних стран эта доля уменьшилась так же, и даже более существенно (более чем на 10%) только в Украине - вследствие переориентации торговли с востока на запад после начала российской агрессии в 2014 году.

Торговля как доля ВВП: Молдова, Румыния и Украина (2016-2020).

	Индикатор	2016	2017	2018	2019	2020
Молдова	Trade (% of GDP)	87.64	85.64	85.87	87.39	76.99
Румыния		84.60	86.52	87.14	84.98	78.98
Украина		105.52	103.72	99.12	90.41	79.13
Молдова	Annual change (%)	9.75	10.86	7.19	7.29	-15.47

² Т.е. Вышеградская Четверка, Болгария и Румыния

³ См. детали: WTO, Moldova, Country Profile:

https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/MD_e.pdf

Источник: WITS, Moldova and MacroTrends.

Надо отметить, что попытки проведение индустриальной политики и политики поддержки экспорта не приводят к желаемым результатам. Примерно то же показывает и опыт Румынии до 2007 года. При этом, страны Вышеградской Четверки за период 1994 по 2004 год без какой либо специальной индустриальной политики или субсидирования экспорта, увеличили свою долю на мировом рынке в три-четыре раза.⁴ Подобная тенденция наблюдалась также в Болгарии с 1998 по 2006 год, тоже без какой либо промышленной политики. Во всех случаях рост торговли закономерно приводил к ускоренному экономическому росту. В Молдове, соответственно, снижение доли внешней торговли в ВВП пока тормозит рост.

„Легкость“ делового климата

Таким образом, работодателям в Молдове приходится очень серьезно конкурировать с предпринимателями гораздо более богатых стран, о чем свидетельствуют и данные опросов⁵. Разумеется, рабочие места мигрантов в этих странах часто не отвечают критериям "достойных", но и оплата там в разы выше. Соответственно, менее оплачиваемые рабочие места на родине должны быть лучше защищены социально. Задача, таким образом, состоит, прежде всего, в том, чтобы увеличить предложение рабочих мест, которые, в условиях такой жесткой конкуренции с иностранными работодателям, с большой вероятностью будут отвечать всем необходимым критериям - и тем полнее, чем больше конкуренция за рабочую силу между отечественными работодателями.

Ограничения, из-за которых отечественное предпринимательство относительно слабо развито, можно разделить, до некоторой степени условно, на объективные (с экономической точки зрения) и субъективные – тем или иным образом, связанные с экономической политикой и состоянием институтов. Которые, в свою очередь, в значительной степени обусловлены также объективными факторами, но уже социально-политического характера – их анализ выходит за пределы данного исследования.

К объективным факторам относятся:

1. Небольшой размер рынка. Внутренний рынок слишком мал для массового промышленного производства, поскольку не обеспечивает достаточного эффекта масштаба на большинстве товаров. При этом, возможности для аграрного экспорта в РФ сильно ограничены политическими причинами, которые делают даже оставшиеся ниши очень рискованными; а экспорт в ЕС ограничен, в основном, нетарифными барьерами – как субъективными (квотами), так и объективными: небольшой размер страны и ограничения на рынке земли, препятствующие формированию крупных массивов (в свою очередь, продиктованные опасениями перед монополизацией сельского хозяйства) позволяют производить только относительно небольшие партии товаров, которые становятся неконкурентоспособными из-за фиксированных расходов на сертификацию.

⁴ См.: Jan Winięcki, 2000. "Successes of trade reorientation and expansion in post-communist transition: an enterprise-level approach," Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, vol. 53(213), pages 187-223.

⁵ https://drive.google.com/file/d/1kpdkpBXY-dOxk1Gei75ZZjj0H3xA__IM/view
https://drive.google.com/file/d/1kpdkpBXY-dOxk1Gei75ZZjj0H3xA__IM/view

В то же время, рабочая сила дороже, чем в большей части остального мира, а налоговая нагрузка, хотя и умеренная по меркам развитых стран, однако выше, чем в странах, сравнимых по уровню развития и качеству институтов. Поэтому, с точки зрения размещения трудоемких экспортно-ориентированных производств Молдова не относится к перспективным юрисдикциям. Капиталоемкие производства располагаются, как правило, ближе к конечному потребителю, либо к источникам природных ресурсов и требуют низких военно-политических рисков – этим условиям Молдова также не отвечает из-за высокой политической нестабильности и наличия замороженного конфликта с участием российской армии. Инновационный сектор (в части производства инноваций) имеет естественный экспортный потенциал, но пока слишком слабо развит.

С другой стороны, небольшой размер страны при доступе к наибольшему в мире объединенному рынку ЕС создает очень хорошие возможности для занятия определенных ниш на этом рынке: занятие 0.08% рынка ЕС такой нишевой отраслью могло бы удвоить ВВП Молдовы. Однако, в таком случае есть опасность развития монокультуры, что обычно делает экономики очень уязвимыми к международной конъюнктуре и погодным условиям.

2. Отсутствие значительных природных ресурсов. Этот фактор может благоприятствовать развитию в долгосрочной перспективе, если только он побуждает правительства развивать институции и создавать благоприятные условия для бизнеса. Однако, если правительства не спешат проводить такую политику, или делают это непоследовательно, то в стране не создаются в достаточном количестве даже рабочие места в сфере обслуживания и других отраслях, ориентированных на внутренний спрос. Соответственно рабочая сила – при наличии возможностей – просто эмигрирует в более богатые страны, где есть возможность трудоустройства.

3. Ограниченный потенциал в аграрном секторе – на территории Молдовы может разместиться ограниченное число сельхозпредприятий оптимального размера, при этом законодательство препятствует консолидации земель и не допускает иностранных инвесторов на этот рынок.

Таким образом, даже при благоприятных условиях для предпринимательства, массовое создание достойных рабочих мест останется проблематичным до тех пор, пока не заработают драйверы роста. Предварительно, ими могут стать экспорт инноваций и трудоемкой аграрной продукции (примеры – вино, орехи, фрукты, и т.д.).

В этих условиях создание не просто благоприятного, а исключительно благоприятного предпринимательского климата может и должно стать конкурентным преимуществом Молдовы. Здесь, в некоторой степени, небольшой размер страны может стать преимуществом, поскольку, как показывает пример Грузии времен Саакашвили-Бендукидзе, при наличии соответствующей политической воли и активной консолидированной позиции гражданского общества в небольшом масштабе легче провести необходимые для этого радикальные организационные и законодательные изменения.

Однако, на данный момент есть существенные моменты, которые относятся к сфере экономической политики и достаточно существенно сдерживают развитие предпринимательства, соответственно, препятствуют созданию достойных рабочих мест.

1. Согласно опросу Мирового Банка, ставки налогов находятся на третьем месте после объективных факторов (недостатка квалифицированной

рабочей силы (очевидно, связанным с миграцией) и политической нестабильности) в рейтинге препятствий для ведения бизнеса: 14.5% опрошенных указали на них как на главное препятствие (39.3% в другой версии – очевидно, с меньшим количеством опций).

2. Согласно тому же опросу, значительные резервы есть в области налогового администрирования: 62% фирм подвергались налоговым проверкам или вынуждены были встречаться с налоговыми инспекторами; при этом 31.6% указали на администрирование как значительное препятствие для бизнеса – что меньше, чем в отношении ставок (39.3%), и это указывает на относительно здоровую ситуацию, но, все же, очень много. Это также вызывает коррупцию, хотя и на среднем уровне, по сравнению с другими видами публичных транзакций: 9.7% фирм, ожидающих необходимости платить взятки в отношениях с налоговыми органами против 9% в целом.
3. Судебную систему назвали существенным препятствием 30.6% опрошенных, что вдвое выше, чем среднемировой показатель, хотя как основное препятствие ее отметили только 6.3%.
4. 13.2% указали на конкуренцию с неформальным сектором, как наибольшее препятствие, 34.6% назвали его значительным, 41% свидетельствует, что им приходится конкурировать с неформалами. Такие высокие показатели неудивительны с учетом высокой доли аграрного бизнеса, где неформальная занятость и вообще неформальное предпринимательство особенно распространены. Однако это же указывает на неэффективность весьма обременительного при этом (см. п. 2) налогового администрирования.
5. Хотя преступность указывают в качестве значительного препятствия меньше 15% опрошенных, все же, согласно опросу МБ, 62% фирм вынуждены платить за безопасность, в среднем 1.4% от своего оборота – что, впрочем, меньше, чем в Украине. Впрочем, представители бизнес-ассоциаций ставят под сомнение такие высокие показатели, и не считают проблему актуальной.
6. Чисто регуляторные препятствия выглядят относительно менее значительными – только 16.8% указывают на них как «существенные», а «главные» лежат в пределах погрешности. Например, получение разрешения, связанного со строительством, занимает, в среднем, 50.3 дня, что меньше, чем и в Румынии, и в Украине, и существенно меньше среднемирового. Также отмечается хороший уровень цифровизации, значительно снижающий как транзакционные издержки, так и возможности для вымогательства взяток. Тем не менее, 22% респондентов сообщают, что при этом приходится платить взятки.
7. 10.4% считают наибольшим (29.4% - значительным) препятствием доступ к финансированию – что неудивительно, учитывая отмеченную выше слабость финансового сектора. В 90.4% случаев банки требуют залог под кредит, причем он, в среднем, составляет 221.2% от суммы. При этом, в 37% случаев заявки отвергают, что почти в 4 раза выше среднемирового уровня (возможно, это связано с низким качеством заявок). Эта проблема имеет тенденцию к обострению в последние годы.
8. Коррупцию определили как главное препятствие 8.3% опрошенных (27.4% - как существенное), но этот показатель трудно трактовать в целом или посекторно (как сделано в опросе), поскольку не раскрыт вопрос об обстоятельствах и мотивах. С точки зрения бизнеса, коррупция может быть препятствием в двух случаях: (а) когда она имеет форму вымогательства –

«доения бизнеса», государственного рэкета; и (б) когда она искривляет условия конкуренции в пользу других. В то же время, бизнес может считать коррупцию полезной для себя, если она позволяет ускорять процессы, обходить бессмысленные или чрезмерно обременительные регуляции, или даже приобретать несправедливые конкурентные преимущества (зеркальное отражение п. «б»). Поэтому имеет смысл рассматривать коррупцию не как отдельное препятствие, а в контексте других – как способ их обходить, или результат неисполнимых регуляций.

Небольшой размер экономики и населения в сочетании с традициями патронализма привели к значительной монополизации экономики Молдовы – вначале при Воронине, затем инициативу перехватил Плахотнюк, в союзе с приднестровским «Шерифом» - и это наследие до сих пор не преодолено.

В отличие от Украины, где олигархия представлена конкурирующими кланами, масштаб Молдовы позволяет одному олигарху с его «приемной политической семьей» контролировать значительную часть секторов экономики. При этом заход иностранных инвесторов сдерживается как фактором масштаба, так и патронализмом, а лоббисты интересов местных олигархов активно препятствуют конкурентам на всех уровнях, среди прочего – через запрет продажи сельскохозяйственной земли иностранцам.

В этих условиях развитие ММСБ становится особенно актуальным, поскольку кроме очевидной политико-экономической роли это самый простой и действенный способ сохранить конкуренцию и способствовать созданию потенциальных конкурентов существующим монополиям. Однако последние не будут спокойно ждать вызова, а постараются создавать препятствия – особенно с учетом того, что, в отличие от более крупных стран, в Молдове наблюдается монополизация в сферах, которые обычно считаются вотчиной ММСБ, таких как розничная торговля, трудоемкое аграрное производство и импорт товаров. Также, монополия поставщиков товаров и услуг – и, соответственно, завышенные цены - во многих случаях становится препятствием на пути развития бизнеса, причем международные рейтинги в большинстве своем (кроме ВЭФ) не учитывают такие препятствия.

Таким образом, предварительно, в качестве рабочей гипотезы, можно выделить два основных перспективных направления улучшений делового климата: (а) налоговое администрирование и регуляторная среда, и (б) доступ к финансированию. Важно также провести реформу судебной и правоохранительной системы, но это более амбициозная задача, требующая времени.

Развитие МСБ: общая картина и налоговая повестка Молдовы

Микро, малый и средний бизнес (МСБ) является исключительно важным источником рабочих мест, а, главное, предпринимательского человеческого капитала и экономического роста. Это актуально и для Молдовы. По данным Национального бюро статистики за 2020 год⁶ на долю малого и среднего бизнеса приходилось 98,6% (или 57,2 тыс субъектов хозяйствования) от общего количества предприятий (динамика по сравнению с 2019 годом позитивная – плюс 1,3 тыс субъектов МСБ), 60,1% - от общего числа наемного персонала компаний (минус 0,6%), 39,3% - от общего объема продаж по стране (минус 0,2%).

⁶ <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ru&idc=168&id=7066> и <https://statistica.gov.md/print.php?l=ru&idc=168&id=6716>

Значимость МСБ особенно актуальна в настоящее время, когда Молдова стремится сделать свою экономику более инклюзивной и устойчивой к действующим потрясениям, ключевые из которых война в Украине, пандемия Covid-19, инфляционные процессы. В частности, в конце февраля текущего года в рамках ежегодной Международной конференции MACRO-2022 экономическими властями планировалось начать обсуждение Национальной стратегии развития «Молдова-2030»⁷, содержащей общие рамки и основные направления политики в отношении МСБ (проект не предусматривает конкретных целевых показателей по развитию МСП, однако значительное число приоритетных мер направлены на поддержку предпринимательства). Также 22 июня 2022 года правительством дан старт работе Организации по развитию предпринимательства (ОРП), созданной на базе Организации по развитию малых и средних предприятий (ODIMM), призванной вывести на новый уровень предоставления грантов для МСБ, повысить их прозрачность, расширить способность Молдовы осваивать финансирование внешних партнеров. Бюджет ОРП/ODIMM в текущем году был увеличен со 140 до 340 млн леев (около 17,3 млн евро), правительством объявлено, что сектору малых и средних предприятий (МСП) будут выделены дополнительные субсидии на модернизацию производственного оборудования и повышение энергетической эффективности⁸.

Важнейшим условием роста и процветания МСП является наличие адекватной нормативной политики и институциональных рамок. Правовая основа их деятельности в Молдове заложена в Законе о малых и средних предприятиях (№ 179 от 21.07.2016⁹). Закон декларирует **политику поддержки развития малых и средних предприятий** и, как ее неотъемлемый элемент, устанавливает, что «государство в соответствии с положениями Налогового кодекса **предоставляет налоговые льготы для развития МСП**» (ч. 1 ст.12). Таким образом, налоговая политика выступает одним из существенных факторов поддержки и развития МСБ в Молдове.

Следует отметить, что анализ национальных налоговых законодательств позволяет выделить пять действующих базовых моделей налогообложения МСБ (в порядке снижения степени тяжести и стоимости соблюдения):

(I) в рамках общей системы налогообложения с применением особых, чаще упрощенных, правил ведения учета доходов и расходов, отчетности и уплаты налогов, льгот или изъятий из налогооблагаемой базы по отдельным видам налогов:

- **налог с дохода, подоходный налог (income tax)**

включает следующие базовые элементы: обязанность ведения учета доходов и расходов; база налогообложения – совокупный доход, уменьшенный на сумму документально подтвержденных расходов от хозяйственной деятельности; ставка налога – процент от дохода, иногда по прогрессивной шкале; обязанность декларирования, авансовые ежемесячные платежи;

- **упрощенный режим на общей системе, единый налог (simple tax)***

аналогично налогу с дохода, но со следующими особенностями: облегченный бухгалтерский учет; упрощенная форма учета доходов (чаще по кассовому методу) и расходов, в том числе нормирование расходов или уровня рентабельности; упрощенная отчетность; иногда авансовые ежеквартальные платежи;

⁷ <https://me.gov.md/ru/content/nacionalnaya-strategiya-razvitiya-moldova-2030>

<https://gov.md/ru/content/nacionalnaya-strategiya-razvitiya-moldova-2030-budet-predstavlena-na-mezhdunarodnoy>

⁸ <https://www.moldpres.md/ru/news/2022/07/22/22005496>

<https://gov.md/ru/content/sozdan-novyy-institut-podderzhki-predprinimateley>

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131008&lang=ru#

*не редки случаи, когда единый налог отнесен к специальным режимам налогообложения (Украина, Хорватия, Чехия, Польша, Италия), распространен среди МСП, использующих наемный труд

(II) особые (специальные) режимы налогообложения:

- **налог с выручки (sales tax)**

базовые элементы: учет доходов (учет расходов осуществляется в редких случаях); база налогообложения – выручка, уменьшенная на отдельные категории расходов; ставка - процент от выручки (обычно ставка является пониженной); авансовые ежеквартальные (ежемесячные) платежи; ежеквартальная отчетность; перечень разрешенных видов деятельности или профессий; пороги годового дохода, иные квалификационные ограничения;

- **фиксированный налог (lump sum taxation), включая налог на вмененный доход (tax on imputed profits)**

базовые элементы: учет только доходов; налогооблагаемая база отсутствует; ставка - фиксированный платеж; ежеквартальная отчетность и уплата налога (иногда раз в год); закрытый перечень разрешенных видов деятельности или профессий; ограничение годового уровня доходов и на использование наемного труда;

- **патент (patent)**

базовые элементы: отсутствие бухгалтерского учета, нет контроля доходов и расходов; отсутствует налогооблагаемая база, используется понятие ожидаемого или потенциального дохода в зависимости от вида деятельности; ставка – фиксированный платеж или процент от базы ожидаемого или потенциального дохода; разовый платеж (иногда аванс ежеквартально); декларирование не предусмотрено; режим ограничен закрытым перечнем видов деятельности или профессий; запрет на использование наемного труда.

В Молдове в рамках стандартного режима налогообложения базовая ставка подоходного налога составляет 12 процентов. Она охватывает физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и лиц, осуществляющих профессиональную деятельность в сфере правосудия и в области здравоохранения (статья 15 Налогового кодекса Республики Молдова, далее - НК РМ). Одновременно для крестьянских (фермерских) хозяйств предусмотрена и действует пониженная ставка в размере 7 процентов облагаемого дохода.

Основными национальными механизмами поддержки МСП в налоговой сфере являются:

- **согласно Налогового кодекса Республики Молдова**

- **специальный налоговый режим для хозяйствующих субъектов - субъектов сектора малых и средних предприятий** (режим SIMM) согласно Главе 7¹ Раздела II НК РМ. Режим предусматривает уплату подоходного налога в размере 4% от дохода¹⁰, определенного согласно финансовому учету при соблюдении ряда требований, в частности запрета быть плательщиком налога на добавленную стоимость и соблюдение порога годового дохода в размере менее 1,2 млн леев (около 61 тыс евро)¹¹, что является пороговой суммой для обязательной регистрации плательщиком НДС. К режиму применяются стандартные требования учета (метод начислений), предусмотренный главой 6 Раздела II НК РМ;

- **налоговый режим для физических лиц в сфере розничной торговли (за исключением подакцизных товаров)** согласно Главе 10² Раздела II НК РМ. Субъектами налогового режима являются физические лица – резиденты, которые

¹⁰ операционный доход = выручка за вычетом косвенных налогов минус расходы по обычной деятельности

¹¹ при условии, что поставки, освобожденные от НДС без права вычета, превышают 50 процентов всех поставок

без оформления организационно-правовой формы осуществляют разрешенную независимую деятельность (указана в ст. 69⁶ НК РМ) и получают доход в размере, не превышающем 600 тыс леев в год (30,43 тыс евро). Ставка подоходного налога составляет 1% дохода от независимой деятельности, но не менее 3 000 леев. Уплата налога осуществляется в рассрочку, ежеквартально, до 25-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом. Исчисление налога осуществляется ежегодно, до 25 марта подается Декларация о подоходном налоге. Физические лица, осуществляющих независимую деятельность, обязаны вести учет продаж и закупок, а также использовать контрольно-кассовое оборудование (кассовые аппараты). Экономические власти анонсировали указанный налоговый режим в 2017 году (в рамках политики фискализации расчетов) как современную альтернативу предпринимательскому патенту (см. ниже), однако он не получил значительного распространения (на конец прошлого года численность субъектов режима не превышала 10 тыс).

Следует отметить наличие в налоговом законодательстве еще двух узкоспециализированных налоговых режимов:

- **в отношении деятельности по закупке и продаже продукции растениеводства и/или садоводства и/или объектов растительного мира**, собранных на территории Республики Молдова (согласно Главе 10³ Раздела II НК РМ). Введен с 2020 года в рамках легализации деятельность скупщиков сельхозпродукции. Субъектами режима являются физические лица – резиденты, которые без оформления организационно-правовой формы для осуществления деятельности закупают у физических лиц соответствующую продукцию с целью их последующей продажи. Доход от продажи не должен превышать 1,2 млн леев (61 тыс евро) в течение календарного года. Режим налогообложения предоставляет освобождение от требований относительно представления финансовых и статистических отчетов, ведения бухгалтерского и финансового учета, осуществления кассовых операций и перечислений. Документирование сделок, объемов и мест закупки продукции осуществляется в порядке, установленном Министерством финансов. Ответственность за правильность удержания, учета и уплаты налога возлагается на юридическое лицо, закупающее сырье у субъекта режима. Ставка подоходного налога составляет 6 процентов от продаж (была увеличена с 5 процентов в 2021 году);

- **особый режим налогообложения для резидентов информационно-технологических парков** согласно Главе 1 Раздела X НК РМ. Субъектами режима могут стать юридические и физические лица, зарегистрированные в Молдове в качестве субъектов предпринимательской деятельности и соответствующие всем условиям, определенным законодательством об информационно-технологических парках (Закон № 77/2016). Им предлагается уплачивать единый налог, в состав которого включены следующие налоги, сборы и взносы: налог на доход от предпринимательской деятельности; подоходный налог с заработной платы (выплаты по оплате труда, полученные работниками резидентов информационно-технологических парков, считаются окончательно обложенными налогом и не требуют дополнительного декларирования и уплаты подоходного налога); взносы обязательного государственного социального страхования, уплачиваемые работниками и работодателями; взносы обязательного медицинского страхования, уплачиваемые работниками и работодателями; местные сборы; налог на недвижимое имущество и сбор за пользование автомобильными дорогами автомобилями. Объектом обложения единым налогом является доход от продаж, ежемесячно отражаемый в бухгалтерском учете. Ставка единого налога составляет 7 процентов от объекта налогообложения, но не менее минимальной суммы

(определяется ежемесячно на каждого работника и составляет 30 процентов размера среднемесячной заработной платы).

- **согласно Закона о предпринимательском патенте** (Закон № 93 от 15.09.1998)

предпринимательский патент является именным свидетельством, удостоверяющим право физического лица на занятие указанным в нем видом деятельности (наибольшее число патентов выдавалось для розничной торговли) в течение определенного срока при условии внесения фиксированной месячной платы (в диапазоне 25-600 леев/месяц в зависимости от вида деятельности и территории). Плата за патент заменяет собой уплату налога на доход (подходный налог), сбор за природные ресурсы, сбор за объекты торговли и/или предоставление услуг, сбор на благоустройство территории. При этом, уплата взносов государственного социального и медицинского страхования осуществляется в общем порядке (в 2022 году годовой фиксированный сбор установлен в размере 12 838 леев). Режим предпринимательского патента не требует госрегистрации и получения лицензии, нет требований по представлению финансовой и статистической отчетности, ведению бухгалтерского и финансового учета, осуществлению кассовых операций и расчетов. Есть запрет на использования наемного труда, реализации подакцизных товаров и мебели, а также перечни разрешенных к реализации через патент промышленных товаров и пищевых продуктов. Доходы патентообладателя от продаж не могут превышать 300 тыс леев (15,22 тыс евро) в течение 12 месяцев.

При этом, в последние годы систематически прослеживаются попытки сужения сферы использования патента, вплоть до его полной отмены (институт патента был во многом скомпрометирован через системные схемы агрессивного налогового планирования и избегания налогов). По данным Государственной налоговой службы, на 31 декабря 2020 года общее количество действующих патентов составляло 11,47 тысячи (годом ранее – около 14 тысяч)¹². Согласно изменениям 2019 года (Закон № 103 от 30.07.2019) крайний срок действия патентов в сфере розничной торговли, на который приходится около половины патентодержателей, ограничен сроком «до 31 декабря 2022 года» (продлевался дважды в 2016 и 2018 годах).

Таким образом, на сегодня в Молдове действует три отличные от классического формата модели налогообложения МСБ – налог с выручки (режим SIMM для компаний, «независимая деятельность» и «деятельность по закупке и продаже продукции растениеводства и/или садоводства и/или объектов растительного мира» для физических лиц); предпринимательский патент и единый налог для резидентов информационно-технологических парков.

Такое формальное разнообразие моделей и форм налогообложения, с одной стороны, создает значительную правовую неопределенность, что выражается в росте административных и судебных разбирательств и споров, но с другой, не охватывает (не отвечает интересам) значительной части МСБ. Возможно, одним из выходов было бы перезагрузка действующих и создание/внедрение одного или нескольких новых моделей обложения доходов МСБ (например, на базе единого налога, замещающего уплату всех действующих обязательных налогов и сборов и/или перезагрузки патента как модели лишь для самозанятых лиц и микробизнеса как наименее обременительных по затратам времени и стоимости).

¹² <https://sfs.md/ru/catalog-otcrityh-dannyh/patent-predprinimatelja>

Последняя попытка была предпринята в июле текущего года, когда для общественного обсуждения Министерством финансов был опубликован проект Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты, включающий дополнение НК РМ новым упрощенным режимом для микропредприятий (глава II Раздела X НМ РМ). Последний предусматривает уплату единого налога по ставке 7% от объемов реализации (налог замещает собой большинство действующих налогов, включая налоги на зарплату), но не менее чем минимальная сумма (определяться ежемесячно исходя из численности наемного персонала умноженную на 30% от размера гарантированной минимальной заработной платы). Субъекты специального режима могут осуществлять деятельность только через контрольно-кассовое оборудование и/или банковский счет с ежеквартальным доступом до данных о движении средств налоговых органов, которые и осуществляют расчет и выставление к уплате суммы единого налога.

Кроме этого, необходимо чтобы модернизация специальных преференциальных режимов для МСБ была поддержана снижением уровня коррупции, урезанием количества регуляций и упрощением процедур администрирования налогов и сборов (необходимость четких и понятных правил, не предполагающих двусмысленных трактовок), неуклонному уменьшению количества проверок. Последнее все еще является существенной проблемой. Так по отчету налоговой службы (далее ГНС) в 2021 году¹³ ее сотрудниками (при штатной численности около 1 700 человек) была проведена 36 401 проверка. И хотя численность проверок имеет тенденцию к снижению - в 2019 году¹⁴ (2020 год является не характерным по причине моратория на проверки вследствие пандемии) проведено 48 349 проверок - их количество остается высоким при населении в 2,6 млн человек и 292,1 тыс юридических лиц, из них 137,7 тысяч являлись активными.

Весомыми препятствиями также остаются (это подтверждается опросом/интервьюированием представителей бизнес-ассоциации и НГО):

- недостаточная доступность Горячей линии (на нее крайне тяжело дозвониться, а обратная связь чаще всего формальна или отсутствует), по которой налогоплательщик может представить информацию о неправомерных действиях налоговых служащих;
- слабая политика разъяснения норм налогового законодательства, хотя на уровне налоговой службы работают Обобщенная база налоговой практики и телефонный центр, многие вопросы подлежат разъяснению исключительно через позицию парламента страны, что приводит к существенным временным задержкам (ГНС и Минфин сегодня не обладает правом трактовки норм НК). При этом, налоговое законодательство республики находится в постоянном процессе изменений, например, последние нововведения по работе с наличностью через изменения Закона “О предпринимательстве и предприятиях” (ЗП 156 от 09.06.2022 года вступил в силу с 01.07.22, то есть менее чем через месяц после принятия)¹⁵. Выходом может стать внедрение института налоговых разъяснений, предусматривающего частичное делегирование функций трактовки законодательства на уровень Министерства финансов РМ – функция выдачи публичных обобщающих налоговых разъяснений, а также налоговой службы – функция предоставления индивидуальных (по запросу юридического или физического лица) налоговых разъяснений с последующей их публикацией с целью

¹³ Raport anual al activității de control pentru anul 2021, опубликовано 17.03.2022 на <https://sfs.md/ru/stranica/ezegodnye-otcety>

¹⁴ Raportul de activitate al Serviciului Fiscal de Stat pentru anul 2019, опубликовано 14.02.20 на <https://sfs.md/ru/stranica/ezegodnye-otcety>

¹⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131960&lang=ru#

избегания коррупционных проявлений на официальном сайте ведомства в соответствующем Реестре;

- низкая прозрачность работы и высокая дискреция косвенных методов, применяемых к доходам физических лиц согласно Главе 11¹ раздела V НК РМ;
- высокий уровень «бытовой» коррупции и nepoтизма.

В целом, нужно отметить, что действующий Налоговый кодекс нуждается в глубокой доработке и осовременивании, в частности для максимального удобства представителей малого бизнеса можно сконцентрировать все ключевые нормы, процедуры и специальные режимы налогообложения в отдельном специальном Разделе НК РМ.

В любом случае, со стороны государства нужно требовать более сбалансированного и разнонаправленного подхода, включающего экономическую эффективность, снижение расходов на администрирование, смещения акцента с тотальной фискализации расчетов на целевое обязательное применение кассовых аппаратов лишь в особо рискованных профессиях и видах деятельности с одновременной глубокой либерализацией и упрощением налоговой отчетности с полным ее переводом в цифровой формат (дальнейшая цифровизация сервисов налоговой службы (представители бизнеса отмечали в ходе опросов о положительной динамике в работе налогового ведомства, в частности внедрение Информационной системы «e-Factura»¹⁶), включая подачу всех видов деклараций, получение справок о налоговом долге и переплатах в бюджет, регистрация кассовых аппаратов и книг/журналов/регистров налогового учета и отчетности), с акцентом на прозрачность, нейтральность и стабильность налогового законодательства.

В этой связи следует отметить, что План действий Правительства на 2021-2022 годы (Постановление №235/2021 от 13.10.2021 года¹⁷) в разделе «Экономика и предпринимательство» содержит достаточно амбициозные модернизационные и дерегуляционные планы в отношении МСБ, а именно:

- 100% проверок начнут осуществляться государственными органами, наделенными функциями по контролю, через публичный Государственный реестр контроля;
- будет на 30% сокращено количество проверок и на 50% снижены санкции (штрафы), применяемые органами, наделенными функциями по контролю;
- внедрение пакета нормативных изменений для дебюрократизации и упрощения трудовых отношений между малыми и микропредприятиями и сотрудниками (разработка и одобрение до декабря 2022 года проекта закона о внесении изменений в Трудовой кодекс Республики Молдова № 154/2003 в целях создания отдельной главы для микропредприятий и малых предприятий с упрощением трудовых отношений и отчетности);
- реализация нормативных изменений для дебюрократизации и упрощения налоговых отношений для малых и микропредприятий. В частности, до конца 2022 года планируется разработка единого окна для отчетности и утверждение проекта закона о внесении изменений в некоторые нормативные акты (Закон о предпринимательском патенте, Налоговый кодекс и т. д.) с целью введения нормативных положений и упрощения предпринимательской деятельности, а также создания главы, предназначенной для микро- и малых предприятий с налоговыми механизмами и упрощенной отчетностью.

¹⁶ <https://sfs.md/uploads/document/171/document/ghidul-utilizatorului-si-e-factura-616d03488a22a.pdf>

¹⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128407&lang=ro

Отдельные инициативы реализуются и на уровне министерств и НПО. Так в апреле текущего года была представлена Дорожная карта по снижению нормативной нагрузки для малых и средних предприятий (МСП)¹⁸, включающая в себя комплекс первоочередных мер, охватывающих короткий период времени (до одного года). Эти меры разрабатываются и принимаются Консультативным советом МСП, возглавляемым министром экономики. А в августе под эгидой ряда НПО при поддержке структур ЕС прошла презентация проекта Национальной программы развития предпринимательства на 2022-2026 годы¹⁹.

Обсуждение и международный опыт

Проблема 1. Высокие ставки налогов.

К сожалению, вряд ли общую налоговую нагрузку удастся сократить до уровня меньше 30%: хотя в рекомендациях МБ²⁰ содержится соответствующий совет и предложения по конкретным мерам, он относится к «ковидному» уровню. В той степени, в какой это удастся сделать, оптимально сосредоточиться на сокращении (и последующем упразднении) налога на труд, а также реформе корпоративного налога, которая имеет своим побочным эффектом некоторое сокращение поступлений как процента ВВП. Эти налоги, согласно исследованиям ОЭСР, создают самые большие препятствия для экономического роста. Дополнительно, теми же исследованиями рекомендуется налоговый маневр в виде снижения прямых налогов (на доходы домохозяйств и компаний) с компенсацией за счет регулярных налогов на недвижимое имущество, наименее вредных для экономического роста. Последние необходимо модернизировать с учетом современных средств анализа больших массивов данных для массовой обезличенной оценки, в противном случае проблемы администрирования или искажения в определении базы налогообложения могут перевесить все их преимущества. Также есть предложение зачислять уплаченные налоги на землю/недвижимость при уплате налогов на доходы.

Для Молдовы такой налоговый маневр может быть особенно эффективным с учетом большой доли аграрного сектора, где основным фактором производства является земля. Это позволит в значительной степени решить проблему неформальной экономики в сельском хозяйстве, исключив из налогооблагаемой базы мелкие участки, используемые для натурального хозяйства, но всерьез обложив коммерческие предприятия. В отличие от налогов на доходы, в данном случае невозможно скрыть базу налогообложения, поэтому земельный налог (зачитываемый при уплате прямых налогов) будет играть роль минимального налогового обязательства. Поступления могут вырасти даже больше, чем на его сумму, поскольку, учитывая, что выгода от пребывания в «тени» радикально уменьшается, а риски и недостатки остаются теми же, часть потенциальных

¹⁸<https://consecn.gov.md/wp-content/uploads/2022/07/2022-Roadmap-on-reducing-the-regulatory-burden-for-Small-and-Medium-sized-Enterprises-SMEs-1.pdf>

¹⁹ <https://fia.md/event/presentation-of-the-draft-national-programme-for-the-promotion-of-entrepreneurship-for-2022-2026/>

²⁰ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/679951561566645653/pdf/Moldova-Rekindling-Economic-Dynamism.pdf>

плательщиков может в новых условиях перейти на полную уплату прямых налогов (что больше, чем только земельный налог).

Проблема 2: Тяжелое налоговое администрирование с распространенными злоупотреблениями со стороны налоговой и плательщиков.

Существуют два основных способа борьбы с такого рода проблемами, которые дают наилучший результат если применяются вместе.

С одной стороны, налоговое законодательство максимально упрощается, прежде всего, с точки зрения ликвидации дискреционных возможностей – с тем, чтобы оставить минимальные возможности как для поиска лазеек плательщиком, так и для необоснованных придирок со стороны инспектора. Одновременно, это снижает потребность в проверках. При этом приходится жертвовать гибкостью – которая, впрочем, в патрональной среде редко работает в пользу развития экономики, а обычно служит, наоборот, инструментом монополизации и вымогательства. Примерами таких налогов можно считать кратко описанный выше налог на землю/недвижимость, начисляемый с помощью процедуры автоматической массовой оценки (с возможностью ценовой корректировки; упрощенные режимы для микробизнеса в виде одноразовых (lump sum) фиксированных налогов (в частности, но не только - патентов) или небольших налогов с оборота; электронное администрирование НДС; и замена адвалорных ставок акцизов и пошлин специфическими. Кроме того, значительного сокращения дискреции и административной нагрузки можно добиться путем замены классического налога на прибыль налогом на выведенный капитал (ННВК) (распределенную прибыль и ликвидационные платежи), который не требует высоко дискреционных проверок начисления финансового результата и не позволяет манипулировать отчетностью, поскольку предмет налогообложения – конкретная банковская операция с четко определенной суммой. Таким образом, он позволяет налоговым органам сосредоточиться на самом высокорисковом сегменте плательщиков, имеющих возможность ухода от налогов в крупном масштабе через налоговые гавани. Среди прочего, такая реформа одновременно решает проблему искривлений, привнесенных пролоббированными различными группами интересами льготами в уплате налога на прибыль.

Однако практика показывает, что в руках коррумпированных и репрессивно настроенных налоговиков, тем более, имеющих план по сбору налогов (не говоря уже о планировании поступлений от штрафов и стимулировании их), даже такие мощные и существенно утяжеляющие процесс администрирования средства, как СЭА НДС, не закрывают лазеек для дискреции (и, соответственно, вымогательства взяток) и разворовывания – со стороны налоговиков, и уклонения от уплаты – со стороны плательщиков, хотя и существенно усложняют и удорожают схемы. Дискреционные лазейки остаются также и в администрировании налогов на имущество. В администрировании ННВК тоже остается контроль за выплатой «конструктивных дивидендов» через крупные внешнеторговые контракты, который может быть использован для злоупотреблений.

Пожалуй, единственным исключением можно считать упрощенную систему для микробизнеса, которая делает невыгодным сокрытие доходов предпринимателями (в рамках установленных лимитов) и оставляет предельно мало места для злоупотреблений налоговиков. Однако, очевидным недостатком сосуществования специальных режимов с общей системой считается возможность для злоупотреблений ими со стороны больших компаний с целью оптимизации налоговых обязательств и сокрытия объемов продаж. Также остается контроль за соблюдением лимитов. Таким образом, нормативными мерами можно радикально

уменьшить возможности для злоупотреблений со стороны плательщиков и налоговиков, главным образом потребность в проверках и дискрецию – основные коррупциогенные факторы, но не свести их к нулю.

Поэтому, с другой стороны, одновременно необходимо перезагрузить контролирующие органы по крайней мере на уровне руководства всех уровней, инспекторов и другого персонала, имеющего возможности для злоупотреблений. Новые кадры должны проходить жесткий профессиональный и этический отбор, который сам по себе гарантирует практически полное их обновление. Как вариант, возможны также лимиты на наем старых кадров. Для новой структуры должна быть установлена небольшая граничная численность, выверены KPI и гарантирована независимость от политического давления. В частности, в случае налоговой службы недопустимо устанавливать задания по сбору налогов, количеству проверок, объему штрафных санкций и доначислений, и т.д.

Важно, чтобы нормативные и кадровые изменения проводились одновременно, с тем, чтобы по новым правилам начинали играть уже новые кадры. Если нормативные изменения опережают, то старые кадры делают все, чтобы извратить их и дискредитировать. Если же перезагружать кадры не меняя правила, то есть большой риск, что в новые сотрудники будут привлечены старыми коррупционными возможностями, или поддадутся соблазну их использовать – тем более, что плательщики останутся прежними, и будут привычно пытаться коррумпировать новых инспекторов и возобновить привычные схемы уклонения.

Также значительным препятствием для микробизнеса является требование ведения учета, даже в самых примитивных формах, особенно с использованием кассовых регистраторов. Мода на тотальную фискализацию продаж при ближайшем рассмотрении оказывается неоправданной, о чем свидетельствует исследование МВФ²¹. Кассовые регистраторы, на самом деле, нельзя считать достаточно надежной защитой от злоупотреблений²², а первичные документы учета закупок в условиях коррумпированной правоохранительной системы легко подделываются. Кроме того, контрабандные или контрафактные товары массово сбываются через полностью неформальные каналы.

Поэтому МВФ рекомендует фокусировать фискализацию на самых рискованных категориях налогоплательщиков, оценивая в каждом случае выгоды и затраты (с учетом того, что последние представляют собой транзакционные издержки, прямо уменьшающие общественное благосостояние, а первые – это фискальный эффект, который сводится к перемещению ресурсов между макросекторами экономики). Также, затраты можно существенно уменьшить за счет использования программных регистраторов в виде приложения для смартфонов или планшетов, вместо покупки отдельных дорогостоящих устройств, требующих также специального обслуживания и расходных материалов. Во всяком случае для микробизнеса должна быть упразднена любая дополнительная отчетность, а содержание чека максимально упрощено с тем, чтобы не требовать от продавца ведения учета.

Заслуживает внимания принятая в Испании и ряде испаноязычных стран система «монотакс», которая устанавливает фиксированные (lump-sum) налоги на вмененный доход в зависимости от ряда наблюдаемых параметров микробизнеса, освобождая его от ведения учета. В своем нынешнем виде она сама по себе,

²¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1573.pdf>

²² <https://www.oecd.org/ctp/crime/ElectronicSalesSupression.pdf>

видимо, слишком сложна в применении и допускает слишком большую дискрецию, однако некоторые ее элементы могут быть использованы для дифференциации ставки фиксированного налога и выделения рискованных категорий плательщиков, которые могут превышать дозволенные законом лимиты его применения.

Проблема 3. Судебная система.

В судебной системе дискреция (а, соответственно, возможности для злоупотреблений властью и коррупции) неустранимы в принципе, поэтому отбор кадров и поддержание их добросовестности становятся главной задачей. Обычно считается, что с ней справляется судебное самоуправление, поэтому необходимо и достаточно обеспечить независимость судебной ветви власти. Однако такой подход показал себя с худшей стороны, в частности, в Украине: он исходит из презумпции добросовестности большинства судей – в таком случае, это большинство очищается от коррумпированного и политически ангажированного меньшинства. А в обратном случае, когда большинство судей, наследуя советские традиции «телефонного права» и вновь приобретенные коррупционные, образуют сплоченную «мафию», происходит, соответственно, обратный процесс: вытеснение добросовестных.

Альтернативные подходы пока отрабатываются. В частности, в Украине на сегодняшний день принята другая стратегия: органы судебного самоуправления перезагружаются на конкурсной основе с привлечением в комиссии иностранных экспертов с хорошей репутацией и отечественных активистов гражданского общества. Предполагается, что отобранные таким образом органы управления смогут затем провести чистку рядов судебного корпуса и установить контроль за добросовестностью и профессиональностью судей.

Следует отметить, что создание эффективного и независимого суда – одна из самых амбициозных задач в постсоветских странах: пока нет примеров успешных системных реформ такого рода, даже там, где подобная задача ставилась как приоритетная (Грузия, Украина). В то же время, даже если бизнес в опросах не ставит эту проблему на первое место, поскольку респонденты не страдали от недостатков судебной системы непосредственно, решение большинства остальных проблем упирается, в значительной мере, в создание эффективного независимого суда всех уровней. Необходимо отдавать себе отчет в том, что никакие законодательные акты, предусматривающие дискрецию исполнителя (в частности, заимствованные из законодательства ЕС), не будут работать должным образом без решения этой фундаментальной проблемы, поскольку только дискреция судебного решения может быть последней инстанцией в спорных случаях.

Поэтому, до тех пор, пока в стране не появится пользующийся всеобщим доверием авторитетный суд, существуют только два работающих способа хоть как-то обойтись без него в наиболее важных случаях: (а) создание особых органов, основанных на иностранном праве и кадрах (специальный суд AIFC Казахстан) или особой процедуре отбора (Высший Антикоррупционный суд, частично – Верховный Суд, Украина); и более универсальный – минимизация дискреции в законодательстве, которая уменьшает потребность в сложных и субъективных судебных решениях.

Проблема 4. Конкуренция с неформальным сектором.

В той части, в которой речь идет о полностью неформальной экономической деятельности (незарегистрированные предприятия), возможной только в секторе ММБ, наиболее эффективным способом является компромиссная детенизация в рамках специальных налоговых режимов для ММБ в сочетании с дерегуляцией, в

частности, рынка труда, а также лицензирования отдельных видов деятельности, и т.д. В частности, из этих соображений использование патентов для микробизнеса целесообразно расширять, а не сокращать, поскольку в реальности альтернативой патенту становится не работа на общей системе налогообложения, а переход в неформальную экономику. Например, Украина очень успешно вывела из тени малый бизнес с введением упрощенного налогообложения в 1999 г. (поступления налогов от базарных торговцев выросли в несколько раз), но затем потеряла 2.2 млн. легальных рабочих мест в секторе ММБ (около трети от всех рабочих мест в этом секторе) за счет попытки свернуть упрощенную систему налогообложения в 2010 г., и с тех пор не смогла возместить эту потерю – неформальный сектор снова стал серьезной проблемой для легально работающего ММБ и не только.

Снижению доли зарплат «в конвертах» и неформальной занятости на легальных предприятиях должно способствовать уменьшение налогов на зарплаты. Хотя межстрановые сравнения не показывают значительного влияния уровня налогообложения на детенизацию зарплат (тут действуют многие факторы), исследования на примере штатов США и других стран, где есть региональные отличия в уровне налогов при одинаковых или очень близких прочих факторах убедительно свидетельствуют в пользу снижения налогов как действенного инструмента детенизации (это при том, что в целом эти страны отличаются низким уровнем сокрытия доходов). Другой важный фактор – дерегуляция рынка труда, поскольку во многих случаях работодатели избегают оформления трудовых отношений не только ради экономии на налогах, но и для того, чтобы избежать ненужных формальностей и обеспечить себе свободу рук в части увольнения неподходящих работников.

Остальные компоненты теневой экономики, такие как контрабанда (в широком смысле, как нарушения при импорте и экспорте товаров), агрессивное налоговое планирование с участием налоговых гаваней («оффшоры»), уклонение от уплаты НДС, и т.д., связаны преимущественно с недостатками общей налоговой системы, особенно в части администрирования, и рассмотрены выше.

С точки зрения «достойных» рабочих мест, неформальная экономика представляет собой главную проблему, поскольку занятые в ней работники полностью лишены какой-либо правовой защиты, в том числе от мошенничества со стороны работодателей. С другой стороны, и работодатели неформальной сферы не могут защититься от злоупотреблений со стороны работников (например, воровства) иначе как с привлечением «неформальных силовых структур», т.е. организованной преступности, что лишает подозреваемого права на правосудие. Поэтому сокращение неформального сектора с переходом к легальным договорным трудовым отношениям одновременно можно рассматривать как самый действенный способ защиты законных прав и интересов работников, особенно самых уязвимых категорий.

Проблема 5 – преступность – выходит за рамки настоящего исследования.

Проблема 6. Регуляторные ограничения (кроме налоговых).

В силу их многочисленности, такие ограничения практически невозможно изучить в рамках каких-либо аналитических материалов консультационного характера. Более того, одноразовые попытки определить и отменить ненужные регуляции обычно приводят к кратковременным улучшениям, которые быстро сводятся на нет принятием новых регуляторных актов под давлением групп особых интересов (в том числе, представителей среднего и крупного бизнеса, стремящихся ограничить доступ на свои рынки с целью картелизации), а также естественного стремления

бюрократов к увеличению регулирования, особенно если оно открывает новые коррупционные возможности.

Наиболее эффективный способ долговременного противодействия таким попыткам – это требования сопровождать любые проекты нормативных актов (как законов, так и актов исполнительной власти и местного самоуправления) анализом регуляторного воздействия (АРВ), составленным по принципу анализа выгод и затрат по определенной методике. В отношении малого бизнеса хорошая практика ЕС требует проведения отдельного М-теста, если регуляция распространяется также и на малый бизнес, с целью предотвращения описанных выше попыток дискриминировать ММБ и ограничить вход на рынок за счет регуляций, непропорционально тяжелых для ММБ (чаще всего – связанных с фиксированными затратами).

Эти анализы должен проверять и оценивать независимый орган, наделенный полномочиями ветоировать недостаточно обоснованные акты исполнительной власти и выносить обоснованные заключения в отношении проектов законодательных актов, предлагаемых депутатами и президентом, и решений органов местного самоуправления. Он также должен изучать текущую ситуацию и на основе обратной связи с предпринимательской средой инициировать пересмотр или отмену тех регуляторных актов, которые вызывают наибольшие проблемы, в частности, служат инструментами вымогательства, рейдерства, расчистки рынков от конкурентов, и т.д.

В порядке обратной связи, с целью мониторинга эффективности регуляторной политики правительство должно на регулярной основе заказывать независимым организациям исследования стоимости ведения бизнеса, которые служат для количественной оценки успехов дерегуляции и создания благоприятной среды для деловой активности. Наконец, эффективным методом дерегуляции служит периодически проводимая «регуляторная гильотина», которая – но только в сочетании с эффективным механизмом анализа регуляторного воздействия – может существенно сократить регуляторную нагрузку. В случае Молдовы ее следовало бы провести хотя бы одноразово, чтобы избавиться от балласта регуляторных актов, унаследованных от советских времен или пролоббированных позднее, и не выполняющих по сути никаких полезных задач, или просто неэффективных.

Также заслуживает внимания практика работы института бизнес-омбудсмана, выполняющего функцию защиты бизнеса от необоснованных претензий и модерации. Такие омбудсмены в несколько разных формах существуют во многих странах, в том числе развитых; ближайший к Молдове пример – Украина. В отличие от описанного выше органа, омбудсмен и его команда работают по конкретным кейсам, поэтому больше ориентированы на потребности крупного и среднего бизнеса. Однако, в идеале, эти органы должны работать в тесном контакте, особенно в области сбора и обобщения информации об избыточных, плохо выписанных или иным образом проблемных регуляциях; а также наиболее актуальных случаях неправильного подхода к администрированию и вымогательства при администрировании регуляций со стороны отдельных государственных органов.

Проблема 7. Доступ к финансированию. Это комплексная задача, требующая привлечения специалистов по банковскому сектору, микрокредитованию, и тому подобных, и, соответственно, выходящая за рамки данного исследования.

Проблема 8. Коррупция

Борьба с коррупцией состоит из предотвращения (прежде всего – путем сокращения коррупционных возможностей, в основном, связанных с дискрецией и непосредственными контактами чиновников и предпринимателей, например, проверками), и наказания коррупционеров. Предотвращение, в отличие от популярных заблуждений, является приоритетным, поскольку эффективная борьба с нарушителями возможна только если их доля не превышает 5-7% от всех действующих лиц. Поэтому определяющими должны быть меры по сокращению коррупционных возможностей, включая описанные выше. При этом, все проекты нормативных актов, а также наиболее проблемные из них, выявленные по результатам анализа обратной связи с объектами государственного регулирования и налогообложения, должны подвергаться обязательной антикоррупционной экспертизе на предмет выявления коррупционных уязвимостей и возможностей.

Кроме этого, если обычные правоохранительные органы и суды сами слишком коррумпированы для того, чтобы полноценно и беспристрастно расследовать и карать коррупцию, целесообразно рассмотреть создание параллельных структур, набранных на новых принципах из кадров с безупречной репутацией, и ориентированных именно на борьбу с коррупцией – прежде всего, в правоохранительных органах и судебной системе. Впоследствии, после очищения основной системы, они могут стать основой новых органов – если, разумеется, к тому времени сами не коррумпируются.

В качестве успешного примера стоит рассмотреть создание антикоррупционной структуры в Украине – Национальное антикоррупционное бюро + Специализированная антикоррупционная прокуратура + Высший антикоррупционный суд – которые на данный момент эффективно работают над выявлением и привлечением к ответственности «элитных» коррупционеров.

Отдельное замечание касается евроинтеграции Молдовы, которая требует формальной гармонизации законодательства с директивами ЕС. Нужно отдавать себе отчет в том, что, во-первых, не все эти директивы действительно оправданы. Например, сельскохозяйственная политика ЕС давно стала предметом обоснованной критики экономистов, однако поддерживается сильными группами интересов, и поэтому остается неэффективной. Ее могут позволить себе страны, где аграрный сектор играет мизерную роль в экономике, и сохраняется не столько из экономических, сколько из культурных соображений. Молдова, для которой аграрный сектор остается основным, вряд ли может себе позволить его субсидировать или вводить регуляции, характерные для богатых стран.

Во-вторых, даже оправданные в богатых и благополучных с точки зрения коррупции и качества бюрократии странах регуляции часто могут работать совершенно непредсказуемым образом в другой институциональной среде. В частности, те из них, которые противоречат сложившемуся социальным практикам, будут порождать ситуацию «всеобщей виновности», когда практически все оказываются нарушителями. И в таких условиях тот чиновник или представитель правоохранительных органов, который решает, кого карать, а кого – миловать, приобретает дискреционную власть, которой он с высокой вероятностью может злоупотреблять для собственного обогащения и в других целях, например, политических.

Поэтому не стоит настаивать на скорейшем полноценном вступлении в ЕС. Вместо этого нужно тщательно готовить почву прежде, чем гармонизировать нормы с тем, чтобы убедиться, что «европейские принципы», такие как верховенство права,

субсидиарность, квалифицированная и беспристрастная бюрократия, и т.д., идут впереди «европейских» норм.

Проблема 9. Низкий уровень консолидации бизнеса и гражданского общества

Для обеспечения длительного существования инклюзивных экономических и политических институций (в частности - верховенство права, экономические свободы, неприкосновенность частной собственности, свободные выборы и т.д.) - должен действовать постоянный контроль за властью со стороны гражданского общества, общество должно быть консолидированным и активным.

В своих новых трудах экономисты Д.Робинсон и Д.Аджемоглу отмечают: "Деспотизм возникает из-за неспособности общества влиять на политику и действия государства. Несмотря на то, что Конституцией могут быть прямо гарантированы демократические выборы - этого может быть недостаточно для этого, если общество не мобилизованное и не активно участвующее в политике, следовательно, действенность Конституции зависит от способности простых людей защищать ее и требовать обещанного.

Мобилизация общества – крайне важно для контроля за властью. Мобилизация - это широкое вовлечение граждан в формирование политик, которое может принимать как институционализированные формы (выборы, собрания и т.п.), так и не институционализированные - забастовки, протесты, петиции, давление на власть через ассоциации, бизнес-объединения, прессу и т.д.

Власть общества основывается на способности людей решать собственные проблемы "коллективного действия", участвовать в формировании политики, блокировать те изменения, которые для них не приемлемы, и приобщаться к принятию главных социальных и политических решений.

Чтобы общество не надеялось только на протесты в будущем – оно должно институционализировать свою силу – сделать ее более организованной и постоянной. Это может происходить через объединение групп и создание организаций, выполняющих функции контроля и сотрудничества с ней. Свободные и общественные медиа, объединения групп по интересам, организации активистов, бизнес-объединения, организации, осуществляющие мониторинг власти или государственных расходов и т.д.

Согласно признакам, которые определены в исследованиях ученых Д.Робинсона и Д.Аджемоглу – Молдову можно определить как общество уже с инклюзивными институтами, но еще крайне слабыми. Общество уже имеет: большое количество общественных организаций и коалиций; преимущественно безличные отношения; макроэкономическую стабилизацию; значительный уровень децентрализации.

В терминах Д.Норта, Д.Уолиса, Б.Вайнгаста можно предположить, что Молдова завершает переход от "общества с ограниченным доступом" к "обществу с открытым доступом". В частности, ключевыми предпосылками для возникновения «общества с открытым доступом» являются следующие:

- политический контроль за использованием силы;
- бессрочно существующие организации
- верховенство права (по крайней мере, для элит);

И для Молодовы наступил крайне важный период - сохранение неустойчивого баланса, который достигнут, и дальнейшее развитие гражданского общества и усиление контроля над властью.

В настоящее время в Молдове существует достаточно много общественных организаций, аналитических центров, бизнес-ассоциаций, осуществляющих мониторинг действий власти, мониторинг госрасходов, уровня коррупции и т.д.

В то же время все они разрознены, слабо сотрудничают между собой, не пользуются возможностями широких коалиций бизнес-ассоциаций и гражданских организаций, которые позволили значительно увеличить возможности мониторинга и влияния на власть.

Для примера – в Польше и в Украине существуют широкие коалиции бизнес-ассоциаций, членами которых являются десятки ассоциаций разных секторов экономики, которые кооперируются, согласовывают общие приоритеты реформ и совместно успешно их адвокатируют.

Выводы и рекомендации

С учетом всего вышесказанного, рекомендуется следующий набор мер:

1. В налоговой сфере:

а) Дополнительно изучить причины проблем налогового администрирования. В случае, если они связаны с глубоко укорененной порочной корпоративной культурой налоговых органов (в частности – коррупцией) – провести их перезагрузку с заменой, во всяком случае, всех ключевых сотрудников, таких как руководящий аппарат, инспектора, и т.д. на новых принципах, включая KPI и принципы отбора, ориентированные на создание некоррупцированного сервисного органа. Если проблемы не настолько глубоки, возможно ограничиться установлением адекватных KPI и организационными изменениями.

б) Рассмотреть возможность перехода от налогообложения прибыли предприятий к обложению только выводимого из бизнеса капитала (модель налогообложения прибыли предприятий Эстонии, Грузии, Польши)

в) Рассмотреть возможность существенного сокращения налогов на труд и доходы физ.лиц с переносом фискального давления на землю и объекты недвижимости – после модернизации соответствующих налогов с целью радикального уменьшения административных расходов и дискреции за счет автоматизированной массовой оценки с возможностью коррекции по запросу налогоплательщика. Рассмотреть возможность установки минимального налоговой нагрузки на гектар земли (для участков больших чем 2 Га), с целью детенизации рынка аренды сельхозземли и сельхозпродукции (по модели Эстонии, Франции, Украины)

г) Уделить особое внимание реформированию упрощенного режима для малого и микробизнеса, в частности:

- сократить сферу обязательного использования кассовых регистраторов микропредпринимателями до узкой группы риска превышения дозволенных законом лимитов. В то же время обеспечить механизмы стимулирования покупателя получать фискальный чек и повысить ответственность для не зарегистрированных предпринимателей;

- для тех, кто использует кассовые регистраторы в режиме онлайн связи с сервером фискальных чеков – отменить всю сопутствующую отчетность, а также необходимость отдельно декларировать доходы; упростить чек до суммы, реквизитов и категории товара (услуги) (кроме подакцизных товаров); законодательно оформить использование программных регистраторов;

- систематизировать все упрощенные режимы в отдельном разделе НК, рассмотреть возможность упрощения законодательства без сокращения применения особых режимов для микробизнеса;

- рассмотреть возможность введения упрощенного режима с фиксированным налогом, дифференцированным в зависимости от среднего дохода в месте ведения деятельности и, возможно, других параметров, но без ведения учета, как замены патенту на розничную торговлю (при этом, патент на индивидуальную трудовую деятельность и торговлю продукцией собственного изготовления должен оставаться в неприкосновенности);

2. В регуляторной сфере:

а) Расширить практику подготовки анализов регуляторного влияния (АРВ) на все виды проектов нормативных актов регуляторного характера, включая законопроекты

б) В случаях, когда регуляция может иметь непропорционально большое влияние на микро и малый бизнес, требовать от ее авторов также отдельного анализа (М-теста) такого влияния

в) Сосредоточить в одном независимом государственном органе функции оценки АРВ, подготовленных авторами проектов нормативных актов; обратной связи с бизнесом относительно проблем в применении регуляторных актов (в том числе, в налоговой сфере и сфере трудовых отношений); и подготовки предложений по дерегуляции и совершенствованию делового климата. Наладить регулярную независимую оценку реальной стоимости ведения бизнеса с помощью опросов, и добиваться постепенного снижения этой стоимости

г) Либерализировать трудовое законодательство, сделав акцент на безусловной защите оговоренных контрактом прав сторон при максимальной свободе прочих условий (за исключением предприятий, имеющих существенную рыночную власть – монополию – на рынке труда)

д) Имплементировать нормы европейского законодательства в части межбанковского сбора (интерчейндж), который является самой большой комиссией при администрировании каждой проведенной операции, - имплементировать положение Регламента ЕС №2015/751 от 29.04.2015 г., зафиксировать максимальные ставки интерчейндж на уровне 0,2% – 0 3%.

3. В общеэкономической политике:

а) Активизировать антимонопольную политику

б) Активно расширять внешние рынки для производимых в Молдове товаров и услуг

в) Способствовать координации и кооперации экспортеров товаров и услуг, особенно требующих сертификации и сталкивающихся с другими нетарифными барьерами

г) Исключить возможность импорта на таможенную территорию Молдовы товаров без уплаты НДС – в частности, через Приднестровье, ликвидировать все

льготы предприятиям из Приднестровья, в дальнейшем следить за тем, чтобы они не получали неоправданных преимуществ перед остальными

д) Рассмотреть возможность разрешения покупки сельскохозяйственной земли иностранцами, обусловленной соответствующими требованиями в отношении прозрачности структуры собственности, географии собственников, недопущения концентрации слишком крупных земельных массивов, и т.д. – но с возможностью организовывать конкурентоспособное коммерческое агропроизводство на долгосрочной основе.

е) перейти от попыток подменять рынок (в частности, пытаясь управлять отраслевой структурой экономики с помощью налоговых льгот) к систематическому снижению транзакционных издержек и компенсации провалов рынка с целью развития и укрепления рыночных механизмов.

ж) обеспечить прозрачные процедуры распределения средств от Евросоюза

4. Стратегически – в приоритетном порядке реформировать судебную и правоохранительную систему.

5. Усиление гражданского общества

Расширить возможности бизнес-ассоциаций и гражданских организаций (экспертные возможности, влияния на власть, мониторинг) путем создания широких коалиций бизнеса и НГО, объединенных общими широкими приоритетами реформ.