

07, 06, 96.
Пр-1235

+



ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСЛАНИЕ

ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ "О БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ В 1997 ГОДУ"

При формировании бюджета 1997 года следует исходить из результатов, ожидаемых в экономике и бюджетном процессе в 1996 году, финансовых возможностей и целей экономической политики государства в будущем году.

Ряд задач, поставленных в прошлогоднем бюджетном послании Президента, решается удовлетворительно. Можно рассчитывать, что динамика цен сохранится устойчиво низкой, а уровень инфляции составит не более 2% в среднем за месяц. Доля дефицита федерального бюджета 1996 года в валовом внутреннем продукте не превысит 3,85%.

Удалось ликвидировать незаконные льготы по таможенным пошлинам, продолжить децентрализацию инвестиционного процесса. Проводятся мероприятия по консолидации в федеральном бюджете внебюджетных фондов.

В расходной части бюджета доминирует социальная составляющая, что отчетливо проявилось в марте-мае текущего года. Сведена до минимума задолженность федерального бюджета перед организациями бюджетной сферы и регионами. Приняты важные решения, улучшающие ситуацию с финансированием оборонного комплекса.

Главным способом покрытия дефицита федерального бюджета в 1996 году стали доходы от размещения государственных ценных бумаг как внутри страны, так и за рубежом.

Впервые за годы реформы Россия вступила в 1996 год с утвержденным бюджетом.

Вместе с тем достижение иных целей, сформулированных в бюджетном послании Президента на 1996 год, остается проблематичным.

До сих пор не принят Налоговый кодекс. Продолжается налоговое угнетение ряда секторов производства. Уклонение от уплаты налогов характеризует экономическое поведение многих предприятий. По-прежнему неудовлетворительна собираемость налогов. Чрезмерны объемы налоговых освобождений и бюджетных гарантий. Необоснованно малы доходы государства от использования принадлежащей ему собственности.

Как и раньше бюджет исполняется неудовлетворительно. Низок уровень бюджетной дисциплины, не изжита негодная практика нецелевого использования бюджетных средств.

Хотя бюджетная сфера по-прежнему велика, она не решает многих насущных проблем социальной политики. Не организовано на должном уровне перераспределение расходов в пользу социально незащищенных слоев общества. Продолжаются тотальные списания долгов в аграрном секторе.

Пока не удастся существенно снизить уровень номинальных процентных ставок. По-прежнему остра проблема нехватки оборотных средств и инвестиционного кредитования. Не получается обеспечить превращение амортизационных отчислений в инвестиционные ресурсы предприятий и ослабить таким образом нагрузку на расходную часть бюджета.

Сохраняются существенные различия в бюджетной обеспеченности различных регионов. Формула бюджетного федерализма далека от совершенства.

Правительство так и не сумело определить пороговые значения основных социальных показателей, касающихся здравоохранения, образования, науки, культуры, и уже на этой основе установить объемы финансирования.

I

В первые пять месяцев 1996 года ситуация в экономике оставалась сложной. До апреля продолжался спад промышленного

производства и ВВП. Ниже запланированных оказались поступления налоговых доходов в федеральный бюджет, что, в свою очередь, может привести к сокращению поступлений доходов в целом за год и, соответственно, снижению объемов финансирования бюджетных расходов.

До конца года предусматривается реализовать ряд мер по увеличению поступления доходов в бюджет с тем, чтобы создать предпосылки для успешной реализации бюджетной политики на 1997 год.

II

Основные задачи бюджетной политики в будущем году - полноценное финансирование социальной сферы, стимулирование инвестиционной активности, безусловное выполнение государством своих финансовых обязательств.

Бюджет 1997 года должен быть составлен с учетом минимальных государственных социальных стандартов, куда входят:

- размер оплаты труда;
- размер пенсии;
- набор общедоступных и бесплатных услуг образования, здравоохранения и культуры.

В 1997 году требуется выйти на следующие параметры:

- среднемесячные темпы инфляции - 0,8%;
- дефицит федерального бюджета - 3% ВВП.

Поскольку в 1997 году ожидается прекращение спада промышленного производства и стабилизация финансов, бюджетная политика государства будет содействовать этим процессам и ориентироваться на инвестирование бюджетных средств по направлениям, способным сформировать современную структуру российской экономики, усилить отечественный капитал при одновременном проведении активной социальной политики.

Для успешной реализации бюджетной политики в 1997 году необходимо проведение последовательной денежно-кредитной политики, направленной не только на обеспечение запланированного снижения темпов инфляции, но и на создание условий для удовлетворения потребности экономики в кредитных

ресурсах на основе рыночных механизмов, а также на укрепление банковской системы.

Необходимо продолжить эффективное взаимодействие Минфина России и Центрального банка Российской Федерации в вопросах координации денежной и бюджетной политики.

III

В 1997 году предстоит решить ряд задач, касающихся **укрепления доходной части бюджета.**

Необходимо принять Налоговый кодекс, федеральные законы "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса", "О казначейской системе исполнения бюджета", "О государственном финансовом контроле". Это позволит упорядочить налоговую систему и бюджетный процесс, создать законодательные основы для укрепления доходной базы и необходимые механизмы контроля за эффективностью использования государственных финансовых ресурсов.

Надо обеспечить рост доли налоговых поступлений в ВВП, в первую очередь, за счет осуществления комплекса мер по повышению собираемости налоговых доходов. Ориентир - повышение уровня налоговых изъятий в валовом внутреннем продукте с 9-10%, ожидаемых в текущем году, до 12-13% в 1997 году.

Принятие Налогового кодекса позволит:

- минимизировать количество налогов и сборов, имеющих целевую направленность, отменить налоги, доля которых в общем объеме доходов незначительна, а сбор сопряжен с большими материальными издержками или трудностями контроля за их уплатой;

- отменить налоги на пользователей автомобильных дорог, содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, транспортный налог, сбор на нужды образовательных учреждений, целевые налоги на содержание милиции, благоустройство территории и ряд других;

- объединить ряд налогов и платежей, имеющих одинаковую налоговую базу (например, ресурсные платежи);

- ввести механизм консолидированной уплаты налога на прибыль, что освободит от налогообложения средства по операциям

между участниками консолидированных групп предприятий и позволит погашать убытки одних участников группы за счет прибыли других;

- внести изменения в механизм амортизации: сократить ее сроки, распределить все основные средства и нематериальные активы по нескольким группам и амортизировать суммарный баланс каждой такой группы.

Ряд задач стоит перед органами исполнительной власти.

1. Обеспечить справедливое и равномерное распределение налогового бремени.

2. Сократить суммы недоимки за счет ужесточения порядка предоставления отсрочек по платежам в бюджет.

3. Обращать взыскание на имущество должника в случае наличия недоимки по платежам в бюджет.

4. Прекратить налоговые зачеты и обеспечить сбор налогов в денежной форме.

5. Установить жесткий контроль со стороны налоговых органов за доходами наиболее крупных предприятий, перечень которых должен быть определен Правительством.

6. Ужесточить контроль за обеспечением налогообложения продукции, реализуемой с использованием налично-денежных и бартерных операций.

7. Применить дополнительные меры по предотвращению контрабанды, а также несанкционированного производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции.

8. Усилить административную и уголовную ответственность должностных лиц за нарушения налогового законодательства.

9. Принять меры по дополнительному привлечению доходов от управления принадлежащим государству имуществом.

Реализация комплекса мер по повышению собираемости налоговых и других обязательных платежей должна обеспечить поступление в 1997 году дополнительных доходов в федеральный бюджет на сумму не менее 70 триллионов рублей.

IV

Учитывая, что объем финансирования расходов федерального бюджета жестко ограничен рамками доходных источников и

возможностями неэмиссионного финансирования дефицита бюджета, бюджетная политика в области расходов будет полностью зависеть от того, насколько эффективно удастся реализовать стратегическую линию по повышению собираемости налогов.

Государственные инвестиции должны быть социально-обоснованными, направленными на создание дополнительных рабочих мест, улучшение качества жизни, стимулирование собственной инвестиционной активности предприятий.

Одновременно необходима тщательная инвентаризация других бюджетных расходов.

Среди приоритетов и мер по рационализации расходов:

- пересмотр порядка финансирования федеральных целевых программ, имея в виду сокращение количества программ за счет ликвидации тех из них, которые направлены на решение узковедомственных и региональных задач;

- расширение практики долевого государственно-коммерческого финансирования эффективных проектов;

- продолжение финансирования лишь тех объектов незавершенного строительства, у которых наивысшая готовность к пуску, и распродажа оставшихся;

- инвентаризация государственного имущества организаций, находящихся на бюджетном финансировании, на предмет сдачи его в аренду;

- создание экономических условий для совершенствования технологий военного и двойного назначения, позволяющих увеличить на этой основе экспортный потенциал страны;

- содействие финансированию жилищного строительства как путем прямого выделения бюджетных средств, так и с использованием различных форм кредитования, включая ипотечное;

- усиление гарантий социальных и экономических прав граждан, включая гарантии в области доходов и занятости;

- финансирование за счет бюджета части расходов государства по осуществлению начального этапа компенсации сбережений граждан в Сберегательном банке и реализации Закона "О ветеранах".

Необходимо особо выделить задачу обеспечения бесперебойности и равномерности финансирования расходов, предусмотренных законом о бюджете.

В 1997 году надо принять дополнительные меры по ужесточению контроля за расходованием бюджетных средств. В предстоящем финансовом году необходимо осуществить полный переход федеральных органов исполнительной власти, включая силовые министерства, на казначейскую систему исполнения федерального бюджета.

V

В 1997 году нужны ощутимые продвижения по пути бюджетного федерализма.

У нынешнего механизма межбюджетных отношений есть как достоинства (создание строго целевого бюджетного фонда, распределяемого по четко определенным критериям), так и недостатки (финансовую помощь получают более 3/4 субъектов Российской Федерации, отсутствует совершенная система расчетов трансферта).

В 1997 году на основе обретенного опыта и предложений регионов должны быть приняты меры по совершенствованию действующей практики бюджетного регулирования.

1. Повысить уровень собственных доходов бюджетов субъектов Федерации, что приведет к сужению сферы бюджетного регулирования и числа регионов, получающих трансферты.

2. Не предоставлять финансовую помощь субъектам Федерации, имеющим превышение собственных доходов над расходами.

3. Оказывать поддержку субъектам Федерации таким образом, чтобы не лишать их стимулов к развитию собственных доходных источников. В этих целях следует ориентироваться на ограничение финансовой помощи из централизованного бюджетного фонда рамками текущих минимально необходимых расходов по жизнеобеспечению населения региона.

4. Пересмотреть схему группировки территорий по экономическим районам с учетом их экономического потенциала и природных условий.

5. Учитывая возникшую за последние ряд лет тенденцию концентрации бюджетных средств на уровне бюджетов субъектов Российской Федерации при сокращении доли местных бюджетов, целесообразно увязывать предоставление финансовой помощи

субъектам Федерации с условием обеспечения ими сбалансированности местных бюджетов.

6. Создать эффективный механизм предоставления инвестиций для выравнивания уровней социально-экономического развития регионов.

VI

Основными задачами политики в области финансирования дефицита федерального бюджета будет продолжение курса на его неинфляционное покрытие при последовательном сокращении объема внешних заимствований из государственных и межгосударственных источников.

В 1997 году надо оптимизировать структуру заимствований, что предполагает выработку стратегии, определяющей формы, размеры, сроки, периодичность и доли различных видов займов Правительства.

Программу заимствований на внутреннем финансовом рынке необходимо сформировать таким образом, чтобы добиться снижения процентных ставок до уровня, сопоставимого с динамикой инфляции. В противном случае рынок государственных ценных бумаг будет постоянно подавлять тенденцию наполнения экономики инвестиционными ресурсами по доступным ценам. Другая задача - обеспечить в 1997 году сокращение бюджетных расходов 1998 года по обслуживанию государственного долга.

Предстоит увеличить долю бюджетных заимствований в небанковском секторе за счет привлечения средств населения, предприятий, организаций, других инвесторов. Государственные ценные бумаги для населения должны быть разнообразными, в том числе выигрышными.

Потребуется обеспечить необходимую координацию выпуска федеральных, региональных и муниципальных займов с целью поддержания сбалансированности внутреннего финансового рынка.

Бюджетная политика в части погашения и обслуживания государственного долга должна строиться на принципах полного и своевременного исполнения обязательств государства по всем видам внутреннего долга. При этом важнейшим приоритетом политики будет оптимизация расходов по обслуживанию внутреннего долга по

срокам заимствований в сторону удлинения государственных ценных бумаг.

Что касается владельцев облигаций государственного целевого беспроцентного займа 1990 года, целевых чеков и целевых вкладов, то они смогут получить деньги за счет выкупа государством его долговых товарных обязательств по сложившимся на момент исполнения потребительским ценам, использовать ценные бумаги при приватизации государственного имущества, перевести задолженность в новые государственные ценные бумаги.

Реальные шаги по полному погашению (или замещению) в 1997 году указанных долгов населению позволят поднять рейтинг государства как первоклассного заемщика среди этой категории инвесторов. Заработанный в 1994-1996 годах авторитет государства на оптовых финансовых рынках позволит в 1997 году не только удлинять, но и удешевлять стоимость государственных заимствований.

VII

Особое место в бюджетной политике занимает внешнеэкономическая деятельность и взаимоотношения с международными финансовыми организациями.

В 1996 году отменены вывозные таможенные пошлины, введено акцизное налогообложение экспортной продукции, получены первые транши долгосрочного кредита МВФ, произведена реструктуризация внешней задолженности.

В 1997 году бюджетные результаты внешнеэкономической деятельности будет немало зависеть от ряда новых условий:

- предстоящее вступление России во Всемирную торговую организацию;
- дальнейшая либерализация режима внешней торговли;
- условия заключенного с Международным валютным фондом соглашения о предоставлении России долгосрочного кредита, а также договоров с Парижским и Лондонским клубами кредиторов о долгосрочной реструктуризации внешнего госдолга.

Указанные соглашения позволят сохранить годовые объемы платежей по погашению основного долга в 1997-2005 годах в пределах 1% ВВП.

В 1997 году будут привлечены новые займы Международного и Европейского банков реконструкции и развития, других зарубежных финансовых организаций. Должна возрасти активность операций по размещению на международных рынках ценных бумаг Российской Федерации.

Вместе с тем с 1997 году должно начаться осуществление политики последовательного сокращения объема связанных кредитов, привлекаемых в федеральный бюджет под гарантии Правительства Российской Федерации (не более 1 миллиарда долларов) при одновременном стимулировании использования кредитов без государственных гарантий и не требующих участия бюджета.

Усиление процессов интеграции в рамках СНГ потребует более активной финансовой политики. В 1997 году надо продолжить сближение бюджетного, налогового и таможенного законодательств, осуществить ряд совместных бюджетных программ, найти взаимоприемлемые способы погашения долгов государств СНГ России.

* * *

Активная бюджетная политика 1997 года - не самоцель. Она направлена на создание предпосылок экономического подъема, проведение сбалансированной социальной политики, обеспечение достаточного уровня национальной безопасности, повышение авторитета России на мировых финансовых рынках, укрепление национальной валюты.


Б.Ельцин

" 7 " июня 1996 года

Пр-1235