

1991
30.12.91

О мероприятиях по формированию
чрезвычайного бюджета

В соответствии с поручением III Внеочередного Съезда народных депутатов РСФСР вносятся предложения по чрезвычайному бюджету республики. При их разработке учитывались следующие обстоятельства:

1. Уточнение показателей Государственной бюджетной системы РСФСР в 1991 году на новые розничные цены привело к возрастанию дефицита бюджетов республики с 11,6 млрд.рублей до 16,5 млрд.рублей, в основном по республиканскому бюджету РСФСР, дефицит которого возрос с 9,0 млрд.рублей до 13,85 млрд.рублей, что выше его предельного размера, установленного Законом РСФСР "О государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 году". Уровень дефицита бюджетной системы РСФСР и республиканского бюджета РСФСР определился соответственно 5,9 и 8,1% против учтенного в утвержденных Законом показателей 4,3% и 5,7 процента.

2. Ход исполнения республиканского бюджета РСФСР в 1 квартале текущего года в условиях продолжающегося спада объемов производства, нерешенности проблемы розничных цен при повышенных оптовых и ряда других вопросов обострил финансовую ситуацию в республике. В бюджеты всех уровней в 1 квартале текущего года недопоступило государственных доходов против прогнозируемых в объеме 4,5 млрд.рублей. Для поддержания стабильности розничных цен и создания заинтересованности предприятий, производящих пищевую продукцию, товары легкой и текстильной промышленности, культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, в 1 квартале текущего года ценовые разницы, возникшие в результате нерешенности вопроса с розничными ценами при повышенных оптовых, были прокредитованы Центральным Банком России с последующей компенсацией из республиканского бюджета РСФСР, что по оценкам составит порядка 10 млрд.рублей.

Кроме того, за счет республиканского бюджета РСФСР, сверх его утвержденного объема, была профинансирована упреждающая компенсация населению в связи с реформой розничных цен, что

также, по оценкам, потребовало дополнительных финансовых ресурсов в объеме 5.8 млрд.рублей.

Указанные дополнительные расходы и профинансированные очередные мероприятия по утвержденному бюджету при недопоступлении доходов привели к увеличению задолженности республиканского бюджета РСФСР Центральному Банку России по возмещению дотаций на разницу в ценах по сельскохозяйственной продукции только в 1 квартале текущего года на 8 млрд.рублей, что составляет четвертую часть объема общей задолженности бюджета Банку по состоянию на 1 апреля 1991 года.

Если этот процесс не приостановить, то к концу года государственный долг республики может возрасти в 1,5 раза по сравнению с имевшимся на его начало.

3. Противоречия союзного и республиканского законодательства, а также других решений директивных органов в финансово-бюджетной сфере негативно сказывались на исполнении бюджетов всех уровней.

Принимаемые союзными органами без согласования с республикой решения о льготном налогообложении, дальнейшем повышении оптовых цен, отсрочках в платежах, ставках налога с оборота, порядке зачисления платежей в бюджет и некоторые другие приводят к задержкам в поступлении доходов бюджета и стабилизационного фонда, их выпадающим доходам, которые могут составить в расчете на год порядка 20-30 млрд.рублей.

В то же время следует отметить, что во взаимоотношениях союзного и республиканского (РСФСР) бюджета по ходу их исполнения строго выполнялось законодательство РСФСР в части обязательств республики по перечислению средств на финансирование общесоюзных программ и мероприятий.

В настоящее время в связи с претензиями союзных органов к республике по поступлению доходов в союзный бюджет и общесоюзный фонд стабилизации экономики, на уровне Совета Министров РСФСР и Кабинета Министров СССР осуществляются по решению Совета Федерации работа по урегулированию нерешенных вопросов.

В сложившейся чрезвычайной ситуации необходимы срочные меры

по вводу из кризиса бюджетной системы РСФСР, и, в первую очередь, республиканского бюджета. Их реализация возможна в рамках чрезвычайных бюджетов РСФСР.

I. Основные принципы формирования чрезвычайного бюджета:

1. В рамках чрезвычайных бюджетов необходимо применить схему разделения расходов на текущую (бюджет текущих расходов) и капитальную часть (бюджет развития).

В состав бюджета развития следует включить все ассигнования на финансирование капитальных вложений геолого-поисковых и геолого-разведочных работ, науку, расходы, связанные с осуществлением внешнеэкономической деятельности, реконструкцией и ремонтом дорог, фонд поддержки предприятий в условиях перехода к рынку, фонд регионального развития и финансирования дополнительных мероприятий по развитию регионов Севера.

В состав текущих расходов включаются все оставшиеся ассигнования из бюджета.

2. Выделить в бюджете текущих расходов защищенные статьи, к которым было бы целесообразно отнести следующие статьи бюджетной классификации:

- заработная плата
- питание
- стипендии
- хозяйственные расходы (освещение, отопление)
- материальный инвентарь (обмундирование и т.п.)
- лекарства
- государственные пособия одиночным матерям и малообеспеченным семьям
- пенсии

3. Финансирование расходов в ходе исполнения бюджетов следует осуществлять:

- в полном объеме по защищенным статьям;
- в процентных долях к объему поступления доходов по всем остальным статьям.

4. Провести инвентаризацию статей бюджета развития, имея в

виду, по большинству из производимых расходов перейти от безвозвратного финансирования на принципы возвратности выдаваемых бюджетных кредитов (за исключением строительства объектов соцкультсферы, ассигнований на фундаментальную науку и некоторым другим).

5. В рамках чрезвычайного бюджета назрела необходимость подготовить и провести налоговую реформу, которая, по-видимому, будет реализовываться в комплексе с 1992 года, однако отдельные виды налогов, носящие относительно автономный от перестройки всей налоговой системы характер, возможны к введению и в 1991 году.

6. Введение поквартирного предельного размера дефицита бюджета, который может быть определен в форме квоты от поступивших доходов. По расчетам в условиях 1991 года возможный размер такой квоты составит 5,0-5,5 процента т.е. сохраняется предельный размер, установленный по Закону РСФСР от 26 декабря 1990 года.

7. Сохранить финансирование бюджетного дефицита за счет выпуска облигаций Государственного займа.

8. Дефицитное финансирование текущих расходов допустимо только для обеспечения дефицитных статей. Капитальные расходы могут финансироваться в долг только путем размещения "доходных облигаций", то есть таких ценных бумаг, по которым выплаты процентов и погашение долга происходит исключительно за счет дохода от самих капиталовложений.

Выпуск займов государственного долга РСФСР осуществляется Минфином РСФСР; кассовое обслуживание займов возлагается на Центральный Банк РСФСР.

Выпуск "доходных займов" осуществляется инвестиционными внебюджетными фондами по поручению и под контролем Минфина РСФСР; кассовое их обслуживание возлагается на Центральный Банк РСФСР.

9. Необходимо определить в законодательном порядке указанные принципы формирования чрезвычайных бюджетов, перечень мероприятий, а также перечень мероприятий по их реализации и дополнительные полномочия в рамках исполнительной власти.

Капитальные республиканские бюджеты должны до введения поста

Президента РСФСР утверждаться Президиумом Верховного Совета РСФСР. Аналогичные полномочия могут быть предоставлены исполнительной власти в республиках, входящих в состав РСФСР, исполкомам местных Советов народных депутатов на период 1991-1992 годов.

II. Мероприятия по формированию чрезвычайных бюджетов

(млн. рублей)

№ п/п	Предложения	Объем дополнительных доходов или сокращения расходов (расчетно)
-------	-------------	---

1. Финансирование части расходов на производственные капиталовложения и науку по бюджету развития на возвратной основе. Предусмотреть по ряду объектов замену бюджетного финансирования банковским кредитом

2. Объявление моратория на принятие каких-либо новых социальных программ, связанных с увеличением бюджетных расходов

3. Предусмотреть расходы на выкуп валюты по государственному курсу

1600

4. Зачитывать при финансировании расходов в 1991 году неиспользованные бюджетные ассигнования на 1990 год и по квартальным отчетам 1991 года

5. Не выделять ассигнования на заполнение вакансий и на приобретение оборудования и инвентаря в действующих бюджетных учреждениях, в первую очередь, органах государственного управления

100

6. Учитывая переход на договорные цены прекратить дотирование из бюджета разницы в ценах по картофелю и овощам, в связи с этим уточнить взаимоотношения республиканского бюджета РСФСР с низовыми бюджетами. В ходе исполнения республиканского бюджета следует рассмотреть вопрос о возмещении разницы в ценах на картофель и плодовоовощную продукцию только учреждениям здравоохранения и социально-культурной сферы;

1000

7. Закреть средства бюджетных учреждений на счетах "суммы по поручениям" в объеме - 50% процентов и перечислить их в бюджеты; 150
8. Произвести инвентаризацию расходных программ на предмет закрытия финансирования (с сохранением только первоочередных расходов, а также расходов, финансируемых за счет средств общественных организаций); 830
9. Сократить на 50% прочие расходы по обеспечению учебного процесса, на 30% затраты на хозяйственное содержание и др. начиная со II квартала 1991 года; 1300
10. С 1 июля 1991 года прекратить финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по министерствам, ведомствам, концернам и ассоциациям РСФСР, а также сократить финансирование Госкомнауки и высшей школы РСФСР по отдельным республиканским научно-техническим программам, по которым до настоящего времени не определен объем финансирования по исполнителям; 500
11. Сократить непервоочередные расходы на содержание правоохранительных органов (приобретение вычислительной техники, капремонт, наценка, приобретение вещевого имущества, инвентаря и оборудования); 700
12. Финансирование приобретения оборудования и капитального ремонта производить при предъявлении к оплате счетов за фактически выполненные объемы работ. Аналогично финансирование считали бы целесообразным производить по повышению оптовых цен из внебюджетного фонда стабилизации экономики РСФСР;
13. Приостановить по местным бюджетам действие временных положений об учреждении системы образования и подготовки кадров в РСФСР, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 23.02.91 N 119 в части снижения наполняемости классов до 25 учащихся - групп дошкольных учреждений до 15-20 детей. Экономия экспертно оценивается в 4.3 млрд. рублей. 1900
500
14. Учесть при выделении местным Советам народных депутатов средств из внебюджетного фонда стабилизации экономики имеющиеся в бюджетных учреждениях сэкономленные средства.
15. Разрешить Министерством и ведомствам, концернам,

ассоциациям и объединениям централизовать до 20% амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов, что позволит сократить бюджетное финансирование капитального строительства 1700

16. В целях изыскания дополнительных источников доходов в 1991 году предлагается ввести ряд дополнительных налогов:

- а) Имущественные налоги - налог на основные производственные фонды предприятий всех форм собственности (исключая сельскохозяйственные) и налог на недвижимое имущество частных лиц (начиная с какой-либо величины стоимости этого имущества, например 20 тыс. рублей).
- б) Налог на доходы от операций с ценными бумагами.
- в) Акцизы на товары, реализация которых является государственной монополией. 1000
- г) Налог (сбор) на использование в рекламных целях в названиях фирм и товаров названий регионов, областей, городов или иных топонимов (например: "Россия", "Российский", "Русский", "Москва", "Московский" и т.д.). 1500
- д) Ввести до перехода к налогу на добавленную стоимость налог с оборота по товарам, поставляемым за пределы РСФСР, включая нефтепродукты, этиловый спирт, автомобили и запчасти к ним и т.д. (это введено в ряде других республик). 4000

Справочно: Налог на фонды должен взиматься по ставкам в соответствии с укрупненными классами и видами производственных фондов: здания и сооружения; машины и оборудование; конторское оборудование (исключая компьютерные системы и связи).

Налог на фонды должен взиматься с балансовой первоначальной стоимости машин и оборудования, а не с остаточной или полной восстановительной их стоимости. Налог взимается с момента приобретения, а не ввода в действие оборудования и вплоть до его физической ликвидации (продажи, сдачи в лом). Это должно стимулировать обновление морально и физически изношенного оборудования. Быстрейшее введение его в действие. Вместе с тем это заставит предприятия отказываться от сверхдорогих инвестиционных проектов.

Введение налога на фонды может стать препятствием для реализации ряда инновационных проектов, препятствием для научно-технического прогресса. Для того, чтобы избежать этой опасности, введение налога на фонды должно быть осуществлено одновременно с введением правил ускоренной амортизации машин и оборудования, а также налоговой скидки на инвестиции (налогового кредита) по налогу на прибыль.

Согласование перечня налогов и уровня налоговых ставок должно быть проведено в масштабах Союза ССР на базе межреспубликанского соглашения. Гармонизация налоговых систем является основой сохранения единого

экономического пространства.

17. Ввести в республике реализацию спирта этилового в другие союзные республики и на технические цели всем потребителям (кроме предприятий пищевой промышленности, находящихся на территории РСФСР, предприятиям медицинской промышленности и учреждениям здравоохранения) по розничным ценам, с перечислением разницы между розничной ценой за вычетом торговой скидки и оптовой ценой в республиканский бюджет РСФСР. 1200
18. На время действия чрезвычайного Бюджета резко сократить или отменить действующие льготы по налогам в бюджет, за жилищные и коммунальные услуги и др. 800
19. По отдельным отраслям и видам деятельности перейти на обложение налогом вместо от реализации без налога с оборота и налога с продаж (источником налога остается прибыль);
20. Предусмотреть механизм увеличения ставок налога с прибыли в зависимости от степени отклонения (завышения) цен от рекомендуемых государством - по договорным (свободным) ценам (установить такие ценовые ориентиры). Аналогично - в отношении отклонения (завышения) размеров процентов за кредит по учреждениям банков;
21. Предприятиям, освобожденным от уплаты налога на прибыль, допустившим превышение среднемесячной заработной платы работников, занятых в основной деятельности свыше 700 рублей исчислять налог на фонд оплаты труда от суммы допущенного превышения по ставкам, установленным в зависимости от их организационно-правовой формы; 400
22. Ввести налог на товарные сделки;
23. Не снижать ставку налога по общественным организациям, коммерческим банкам, финансовым компаниям, что не даст снизить доходы бюджета (без общественных организаций.) 150
24. Ежеквартально рассматривать ставки налога с оборота
25. Дополнить ст.26 Закона РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР" текстом следующего содержания:
"При наличии недоимки по налогам и другим обязательным платежам в бюджет, а также суммам штрафов и иных санкций по требованиям государственных налоговых инспекций,

обращение взыскания на денежные средства и другие ценности, находящиеся в банках у предприятий, объединений и организаций, производится в первоочередном порядке"; 250

26. Провести перерегистрацию предприятий, расположенных на территории РСФСР в соответствии с организационно-правовыми формами, предусмотренными Законом РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности", что позволит увеличить доходы местных бюджетов 1000

27. Ввести плату /пошлину/ за выдачу ордера на отдельную квартиру в зависимости от ее общей площади и комфортабельности.

28. В целях ускоренного осуществления малой приватизации /магазинов, закусочных, кафе, ателье, мастерских и т.д./ закрыть по предприятиям Росбытсоюза и Минторга РСФСР ассигнований на финансирование убыточных предприятий 700

А.С.П.