

ГАРФ, фонд 5446, ин. 163,
дело 41.

100

№ 6816(10)

+

ПРЕЗИДЕНТУ СССР

М. С. ГОРБАЧЕВУ

Уважаемый Михаил Сергеевич!

По Вашему поручению направляю материалы о чрезвычайном
бюджете на 1У квартал 1991 года к рассмотрению этого вопроса на
Верховном Совете СССР.



И. Силаев

19 ноября 1991 г.

№ ОС-116

191

О Чрезвычайном бюджете на 1У квартал 1991 года

По поручению Верховного Совета СССР на ваше рассмотрение представлен проект Чрезвычайного союзного бюджета и Общесоюзного внебюджетного фонда стабилизации экономики на 1У квартал 1991 года, а также предложения по уточнению бюджета на 1991 год в целом.

Проблема кризисного финансового положения страны и состояния денежного обращения была самым тщательным образом проанализирована Комитетом по оперативному управлению народным хозяйством СССР, Советом глав правительств и Государственным Советом СССР.

Для характеристики тяжелейшего состояния финансов и денежного обращения приведу лишь несколько цифр.

Как вы помните, союзный бюджет на 1991 год был утвержден по доходам в сумме 250,1 млрд. рублей, расходам - 276,8 млрд. рублей, то есть с дефицитом 26,7 млрд. рублей. Те предложения, которые вы сегодня рассматриваете, исходят из величины доходов союзного бюджета за год в сумме 113 млрд. рублей, расходов 266,3 млрд. рублей и дефицита - 153,3 млрд. рублей. Если учесть дефицит общесоюзного фонда стабилизации экономики в размере 51,3 млрд. рублей, то совокупный дефицит составит 204,6 млрд. рублей. Увеличились по сравнению с запланированными и дефициты республиканских бюджетов.

Каковы основные причины роста дефицита?

Главная состоит в том, что в текущем году резко сократилась доходная база союзного бюджета. За 9 месяцев против расчетов в бюджет недопоступило 97 млрд. рублей, а в расчете на год - 147 млрд. рублей, то есть в бюджет поступит менее 47% от первоначально запланированной суммы.

Здесь бесспорно сказался продолжающийся спад производства и сокращения экспортного потенциала. По этой причине мы недополучим около 42 млрд.рублей. Но не это главное.

Основные причины все же в другом.

Все мы - и исполнительная, и законодательная власть, внесли свою лепту в сокращение доходов. Я имею в виду принятые решения о практической отмене налога с продаж, о снижении ставки налога на прибыль с 45 до 35 процентов, о предоставлении значительных налоговых льгот. Эти решения принимались как в центре, так и в республиках.

Сегодня с учетом всех льгот средняя ставка налога на прибыль составляет 23-28%.

При этом у предприятий появились явно излишние для сегодняшней экономической ситуации средства. Так, средства на расчетных счетах предприятий возросли со 130 млрд.рублей на начало текущего года до 282 млрд.рублей на 1 октября, или в 2,2 раза. При всеобщем дефиците материальных ресурсов эти средства оказывают все возрастающее давление на рынок, вызывают непомерный рост цен на биржах, выплескиваются через оплату труда в наличный оборот.

По расчетам Минфина СССР в целом за год потери в доходах союзного бюджета из-за непоследовательности в налоговой политике составляют около 40 млрд.рублей.

Надо сказать, что ни в одном, даже преуспевающем, государстве мира такой низкой ставки нет. Налоги на прибыль в большинстве европейских стран значительно выше: Франция - 42%, Дания - 50%, Швеция - 52%, ФРГ - 56%.

Самые же большие потери Союзный бюджет несет из-за полного игнорирования рядом республик существующего законодательства и подписанных соглашений.

Из намеченной на 1991 год суммы перечислений в союзный бюджет в размере 86,3 млрд. рублей за 9 месяцев республики внесли только 32,6 млрд. рублей, или менее 38%. За год ожидается недознос в сумме 47 млрд. рублей.

Наибольшая сумма (34 млрд. рублей) приходится на РСФСР. До последнего времени Россия аккуратно вносила фиксированные взносы в Союзный бюджет, но не перечисляла другие платежи. С октября она полностью прекратила перечисления в союзный бюджет.

Недознос Украины составит по году 8,8 млрд. рублей. Эта республика прекратила перечисления средств союзному бюджету с июля т. г.

Совершенно не рассчитываются с союзным бюджетом Грузия и государства Прибалтики. Есть небольшая задолженность по Молдове (0,7 млрд. рублей) и Армении (0,1 млрд. рублей).

В условиях резкого сокращения доходов не удалось в такой же мере обеспечить экономию расходов.

С одной стороны, потребовалось увеличить почти все расходные статьи в связи с реформой розничных цен. В целом по году по этой причине расходы должны были увеличиться с 277 млрд. рублей до 317 млрд. рублей.

Здесь, прежде всего, дополнительные ассигнования в социально-культурную сферу (просвещение, здравоохранение, социальное обеспечение) - 8 млрд. рублей.

На союзный бюджет кроме того пришлось отнести и затраты единого фонда социальной поддержки населения. При подготовке проведения реформы розничных цен имелось в виду сформировать его за счет взносов республик. Однако впоследствии все республики, которые должны были перечислять средства в фонд, отказались от этой договоренности. В результате республики Средней Азии, Казахстан и Азербайджан оказались без какой-либо поддержки

и необходимые средства вынужден был выделять союзный бюджет. По расчетам эта сумма в 1991 году составит 12,5 млрд.рублей.

По решению Верховного Совета СССР были увеличены расходы на финансирование программы ликвидации последствий на Чернобыльской АЭС (4,7 млрд.рублей).

И, наконец, в связи с ростом цен потребовалось увеличить расходы на оборону на 12 млрд.рублей.

Учитывая сложившуюся ситуацию, Минфин ввел особый режим финансирования практически всех расходов (за исключением социальных программ), что позволило за 9 месяцев сократить расходы бюджета на 29 млрд.рублей, а за год сумма экономии может составить около 49 млрд.рублей.

Таким образом, расходы бюджета ожидаются даже меньше первоначально утвержденных Верховным Советом СССР.

Следует также иметь в виду, что помимо союзного бюджета часть расходов на народное хозяйство обеспечивалась за счет фонда стабилизации экономики. Он направлялся на финансирование централизованных капитальных вложений, главным образом в базовых отраслях, конверсию военного производства, выдачу субвенций отдельным республикам. Поступления в этот фонд были определены совместно с республиками в размере 48,8 млрд.рублей, в то время как потребность в средствах на эти цели составила 68,4 млрд.рублей. Таким образом, даже на стадии формирования этого фонда планировался дефицит в сумме 19,6 млрд.рублей.

Фактически же в результате просчетов в определении источников его формирования, а также принятия отдельными республиками в одностороннем порядке решений об уменьшении отчислений общая сумма поступлений в этот фонд составила за 9 месяцев только 6,6 млрд.рублей. За год в него поступит не более 8,4 млрд.рублей, или 17% от согласованных сумм. Это приведет к увеличению дефицита до 51,3 млрд.рублей.

Учитывая, что сокращение расходов из этого фонда вызовет еще большую дестабилизацию в народном хозяйстве и невозможность выделения запланированных субвенций отдельным республикам, Минфин вынужден был финансировать эти затраты.

Таким образом, совокупный дефицит союзного бюджета и фонда стабилизации только за 9 месяцев составляет 114,2 млрд. рублей.

Принимая во внимание, что до конца года остается немногим более месяца, кардинальным образом выправить положение не представляется возможным.

Разработанные меры по всемерной экономии средств в 1У квартале позволяют сократить расходы почти на 22 млрд. рублей. Это достигается за счет того, что в плановом объеме будут финансироваться лишь затраты на выплату заработной платы, стипендий, пенсий, пособий, на питание и приобретение медикаментов в социально-культурных учреждениях, а также на ликвидацию последствий аварии на Чернобыльской АЭС и на оздоровление экологической обстановки в зоне Арала.

Расходы на оборону намечается сократить на 2,2 млрд. рублей. Прекращается финансирование мероприятий на первоочередной необходимости и сокращаются размеры финансирования других расходов не менее, чем на 15 процентов.

Однако продолжающееся резкое сокращение доходной базы вызовет в 1У квартале с.г. рост дефицита бюджета еще на 64,3 млрд. рублей, а с учетом фонда стабилизации - на 90,5 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что преобладающая часть (около 60%) предстоящих в 1У квартале расходов Союза (за исключением затрат на оборону и некоторых других) связана с финансированием объектов, находящихся на территории республик, тех объектов, которые по принятому законодательству переходят над их юрисдикцию.

Так, на указанные объекты, расположенные на территории РСФСР приходится 43% расходов, Украины - 6% расходов, Казахстана - 3% расходов и т.д.

Можно, конечно, ставить вопрос о передаче всех этих затрат в республику. С 1992 года так и будет сделано. Из бюджета Сообщества будут финансироваться лишь расходы, целесообразность которых признана всеми. Но затевать передачу этих затрат сейчас, когда до конца года осталось немногим более месяца, значит оставить их без финансирования. Надеяться на то, что республикам удастся договориться по всем возникающим вопросам быстро, вряд ли придется. Тем более, что им придется принять на себя эти расходы по существу без доходов, то есть увеличить бюджетные дефициты.

Поэтому и предлагается сохранить на 1V квартал существовавший порядок финансирования затрат из союзного бюджета и фонда стабилизации экономики.

Единственным реальным источником покрытия недостающих доходов бюджета являются кредитные ресурсы Госбанка СССР. Именно поэтому был принят Указ Президента СССР о 30 млрд. рублей по октябрю, вызвавший столько шума. Нам придется принять аналогичное решение и по ноябрю-декабрю. Другого выхода нет.

Привлечение кредита, безусловно, приводит к дальнейшему расстройству денежного обращения, росту инфляции и увеличению государственного внутреннего долга. Возражать против этого не приходится.

Эмиссия наличных денег за 10 месяцев т.г. уже составила 82,6 млрд. рублей, в том числе по РСФСР - 53,3 млрд. рублей, Украине - 6,1, Узбекистану - 4,4, Казахстану - 5,6 млрд. рублей. За год количество наличных денег в обращении возрастет на 110-140 млрд. рублей.

Можно, конечно, ставить вопрос о направлении на финансирование текущих бюджетных затрат неиспользованных остатков средств Союзного бюджета прошлых лет.

Однако необходимо иметь в виду, что при разделении внутреннего долга СССР между республиками может остаться нераспределенная его часть, которую будет вынуждено обслуживать Экономическое сообщество в целом.

Для этих целей могли бы быть использованы указанные выше средства. Поэтому предлагается отложить решение вопроса об остатках неиспользованных бюджетных средств прошлых лет до заключения соглашения о разделении и юридическом переоформлении государственного внутреннего долга СССР и порядке его обслуживания в дальнейшем.

Рассматривая финансовое положение текущего года, необходимо извлечь уроки на будущее.

Что необходимо сделать, чтобы в 1992 году добиться существенного оздоровления финансов? Прежде всего, и это надо четко себе представлять, меняется вся бюджетно-финансовая система. Основная работа по мобилизации финансовых ресурсов и исполнению бюджетов сосредотачивается в республиках. Бюджет Экономического сообщества, формируемый в соответствии с Договором, должен быть бездефицитным. Он будет формироваться строго на согласованной основе и в минимально необходимых размерах.

Совершенно ясно, что при сохранении существующей налоговой системы свести бюджеты в республиках без дефицита не удастся. Напротив, он еще более возрастет.

Нужна по сути дела налоговая реформа, учитывающая все особенности переживаемого страной кризиса и перехода к рыночной экономике.

Сейчас республики в соответствии с Договором об Экономическом сообществе ведут эту работу. Главная ее составляющая - введение налога на добавленную стоимость, наиболее полно увязывающего доходы бюджетов с объемами производства и потребления, а также позволяющего защитить доходную базу бюджетов от инфляции.

Необходимо также привести и ставку налога на прибыль в соответствие с реальной экономической ситуацией, а, следовательно, существенно повысить ее. Надо отказаться от необоснованного предоставления налоговых льгот.

Требуется также пересмотреть распределение доходов между различными уровнями бюджетной системы. Сегодня получилось парадоксальное положение, когда в союзном и республиканских бюджетах денег нет, а местные бюджеты не могут израсходовать имеющиеся у них средства.

И наконец, нужен строжайший контроль за правильностью исчисления и взыскания налогов, строжайшая ответственность предприятий и граждан за уклонение от уплаты.

Второе направление - всемерная экономия расходов. Мы о нем много говорим, но пока мало что делали в этой области.

Всем законодательным и исполнительным органам необходимо, наконец, взять за правило в своей деятельности принцип - никаких дополнительных программ без реальных источников. К чему здесь приводит популизм вроде бы всем уже ясно.

И последнее. Все эти меры должны быть согласованы между республиками. Если одни республики начнут проводить реалистическую политику по финансовому оздоровлению, а другие - продолжать наращивание дефицита, то в итоге все мы придем к финансовому краху, полному обесценению рубля.

ВЫПИСКА ИЗ ПРОТОКОЛА

заседания Совета глав правительств государств -
членов Экономического сообщества

от 20 ноября 1991 г. № 3

I. О Чрезвычайном союзном бюджете на 1У квартал
1991 г.

1. Согласиться с представленными Минфином СССР и Минэкономики СССР, рассмотренными в соответствии с поручением Государственного Совета СССР предложениями по Чрезвычайному союзному бюджету на 1У квартал 1991 г. и Общесоюзному внебюджетному фонду стабилизации экономики на 1У квартал 1991 г., предусматривающими совокупный годовой дефицит в сумме 204,6 млрд. рублей.

За принятие такого бюджета проголосовали 9 республик (в том числе Украина с замечаниями), Республика Молдова при голосовании воздержалась, Российская Федерация проголосовала против, Азербайджанская Республика в голосовании не участвовала из-за отсутствия на заседании ее представителя.

Внести указанный проект Чрезвычайного союзного бюджета на 1У квартал 1991 г. Президенту СССР для доклада на сессии Верховного Совета СССР.

2. Принять к сведению сообщение полномочного представителя РСФСР В.М.Мащица о позиции России по данному вопросу.

3. Поручить В.А.Раевскому и В.А.Дурасову с участием полномочных представителей правительств соответствующих суверенных государств подготовить к заседанию Верховного Совета СССР дополнительные материалы о размере выделенных по отдельным решениям Правительства СССР на ликвидацию последствий землетрясений и других стихийных бедствий в ряде регионов страны средств, не нашедших отражения в Союзном бюджете на 1991 год.

