



ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ СССР

КОНТРОЛЬНАЯ ПАЛАТА СССР

Председателю Межреспубликанского
экономического комитета
тов. Силаеву И.С.

01.10.91

О состоянии союзного бюджета и мерах по законодательному оформлению финансирования расходов, сокращению дефицита в IY квартале 1991 г. и принципах формирования федерального бюджета на 1992 год

Контрольная палата СССР провела тщательный анализ союзного бюджета и пришла к следующим выводам:

I. Положение с союзным бюджетом крайне неудовлетворительное. По состоянию за 9 месяцев 1991 года дефицит составил 84,4 млрд. рублей вместо 26,7 млрд. рублей, установленных бюджетным законом на текущий год.

Не поступили предусмотренные законом и экономическим соглашением республик необходимые средства в общесоюзный внебюджетный фонд стабилизации, единый фонд социальной поддержки населения и Пенсионный фонд СССР. По фонду стабилизации дефицит составил 25,1 млрд. рублей, а фонду социальной поддержки - 3,9 млрд. рублей, Пенсионному фонду - 7 млрд. рублей. Общий суммарный дефицит средств за 9 месяцев составил 120,3 млрд. рублей, и это при том, что из объема расходов в сумме 232,9 млрд. рублей по плану 9 месяцев было профинансировано 169,0 млрд. рублей, или на уровне 72,6 процента.

Основными источниками покрытия возникшего огромного дефицита союзного бюджета и внебюджетных фондов явились привлеченные заемные средства Госбанка СССР в виде запрошенных Президентом СССР и Минфином СССР кредитов (68,0 млрд. рублей) и денежной эмиссии (40 млрд. рублей), которая также носит кредитный характер. Все эти заемные кредитные средства (кроме 5 млрд. рублей) не утверждены Верховным Советом СССР, а потому ставят Президента СССР в сложную ситуацию. Это тем более важно, что к концу года общий дефицит может составить 205-210 млрд. рублей и дополнительно потребуется привлечь около 78 млрд. рублей кредитных средств у Госбанка СССР, который согласно закону "О Госбанке СССР" не имеет права без согласия Верховного Совета СССР их выдавать.

П. В связи с вышеизложенным Контрольная палата СССР предлагает:

1) Поставить на предстоящей сессии нового Верховного Совета СССР следующие вопросы:

а) об утверждении привлеченных заемных средств Госбанка СССР на финансирование дефицита союзного бюджета и внебюджетных фондов за 9 месяцев 1991 года, условиях и сроках их возврата;

б) об утверждении предельных размеров денежной эмиссии в 1991 году с распределением согласованных квот по республикам и лимита задолженности, в пределах которого Госбанк СССР вправе предоставлять кредиты Минфину СССР;

в) о распределении государственного внутреннего долга СССР между республиками, включая 1991 год;

г) о мерах по сокращению дефицита союзного бюджета в I квартале 1991 г.;

д) о принципах формирования федерального бюджета на 1991 год.

2) Рассмотреть конкретные предложения, представленные Контрольной палатой СССР по пунктам г), д) по формированию союзного бюджета на I квартал 1991 г. и на 1992 год.

О мерах по сокращению дефицита союзного бюджета на I квартал 1991 г., принципах формирования федерального бюджета на 1992 год.

I. Начало разрушения бюджетной системы было заложено в деформации налоговой политики Союза и республик, в их соревновании за величину налоговых ставок на прибыль, в блокировке республиками кассового исполнения союзного бюджета, в создании внебюджетных фондов (фонд стабилизации). Поэтому переход к нормальному бюджетному функционированию должен решаться:

а) с учетом мировой практики федеральных или конфедеральных государственных устройств - путем выработки единых принципов налоговой политики в общем экономическом пространстве. Всем государствам-республикам четко определиться, какие налоги и в каком объеме поступают в федеральный бюджет на общие цели (практика США: налог на прибыль - 10-11%, подоходный налог - 5%, налог на добавленную стоимость - 2-3%, налог на экспорт-импорт - 3-4%, налог на имущество - 1-2%). Все остальные налоговые вопросы решаются самими субъектами федерации (конфедерации). Механизм этого решения - через экономическое соглашение, имеющее обязательную правовую силу;

б) посредством немедленного пересмотра налоговой ставки на прибыль в сторону ее повышения (до 40%). Это даст в союзный бюджет дополнительно в I квартале около 15 млрд. рублей. Механизм реализации - решение Госсовета Союза ССР и Указ Президента СССР;

в) нового подхода к формированию союзного бюджета на 1992 год как суммы самостоятельных функциональных пяти бюджетов: обороны, воспроизводства и инвестиций, социальных расходов, внешнеэкономической деятельности, союзных (межреспубликанских) органов власти и управления. По каждому бюджету достигается отдельное союзно-республиканское соглашение о целевых закрепленных источниках их формирования, имеющее обязательную правовую основу. Экспертная разработка, обсуждение, соглашение и утверждение каждого бюджета на Верховном Совете СССР осуществляются отдельно.

2. В связи с резким сокращением сферы союзного ведения сократится и объем союзного бюджета. В этом случае существенно возрастет удельный вес оборонного бюджета.

а) По нашим расчетам, его можно сократить в IУ квартале на 15-16 процентов без широкой приостановки работы оборонных предприятий и паники в самой армии. Принять финансирование по факту I-III кварталов, снять ассигнования на недокомплект численности военнослужащих (750 тыс.чел.), отменить запланированные учения, сократить: центральный аппарат Министерства обороны и родов войск, военные округа, производство устаревших дублирующих видов и типов военной техники, персонал военной приемки, отправить на пенсию 1/3 генералитета и старших офицеров, расформировать воинские части, занятые обслуживанием дачных поселков и охотничьих хозяйств, часть соединений морской пехоты и береговой обороны, подразделений гражданской обороны;

б) военный бюджет на 1992 год необходимо строить исходя из новой оборонной концепции нового Союза. Она должна включать в себя три доктрины: военно-политическую, военно-экономическую и военно-техническую. Придание военному потенциалу именно оборонной направленности дает возможность определить границы его разумной достаточности, что позволяет более точно определить уровень затрат на оборону.

В связи с образованием военных формирований в государствах-республиках целесообразно уже в этом году разработать соглашение и принять его на Госсовете о передаче финансирования доли военных расходов непосредственно на бывшие республики, оставив за союзным бюджетом: содержание сил стратегического назначения, расходы на военную науку и НИОКР, силы ПВО, пограничные войска и пенсионное обеспечение. В этом случае оборонный бюджет центра можно сократить в 1992 году на 25-30 процентов. Другое дело, что в бывших республи-

как произойдет скачкообразный рост военных расходов и за счет этого он может суммарно возрасти.

Чтобы кардинально решать проблему оборонного бюджета, нужно разработать как минимум 3-5-летнюю программу его сокращения. Именно такой срок необходим для продуманной конверсии военно-промышленных предприятий. Финансирование конверсии должно осуществляться: за счет республиканских бюджетов в той части, в которой они возьмут под свою юрисдикцию предприятия ВПК, за счет союзного бюджета (3-4 млрд. рублей в год), за счет 50-процентной выручки от продажи военной техники и вооружения, за счет прямых банковских кредитов.

Контрольной палате СССР надо установить постоянный контроль за всеми счетами Минобороны и ВПК.

3. Необходимо преодолеть в республиках негативное отношение к резко меняющимся по численности и функциональному назначению союзным органам власти и управления. Без единого центра координации, как свидетельствует опыт ЕС, США, Германии, Австрии (федеративных государств), не создать единое рыночное пространство. Предварительные расчеты показывают, что бюджетные расходы на содержание этих органов можно в 1992 году сократить на 1/3. Но они могут в целом в стране на эту же величину возрасти по сравнению с 1991 годом за счет увеличения ассигнований на содержание разбухающих органов власти и управления в республиках.

4. В целях изыскания дополнительных источников поступлений в союзный бюджет необходимо:

- ускорить переход на либерализацию цен. Общее их повышение в 1,5 раза при 50-процентной компенсации роста цен социально-уязвленным слоям населения может дать в бюджет порядка 140-150 млрд. рублей;

- занять на 3-5 лет у предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности 50-60 млрд. рублей из имеющихся у них свободных финансовых средств (по оценке порядка 240 млрд. руб.) под 10-12 процентов годовых, под векселя и другие ценные бумаги Госбанка СССР, под приватизацию со снижением на сумму занятых средств оценочной стоимости объекта при выкупе его трудовым коллективом;

- ускорить распродажу части союзной госсобственности предприятий иностранным фирмам и кампаниям за конвертируемую валюту с последующей продажей этой валюты населению по аукционному курсу. Это может дать в бюджет в IV квартале 1991 года по аналитическим расчетам 5-6 млрд. рублей и в 1992 году - порядка 35-40 млрд. рублей;

- обратиться к населению страны (сбережений около 600 млрд. руб.), к местным Советам (свободный остаток на 01.09.91 80 млрд. рублей), предприятиям всех форм собственности с просьбой подписаться на стабилизационный заем (на 30-35 млрд.рублей) сроком на 5 лет под 10-12% годовых;

- перевести все строящиеся и реконструируемые предприятия с централизованных ассигнований по капитальным вложениям на прямое банковское кредитование. Поскольку коммерческие банки в большинстве своем будут не в состоянии кредитовать в больших объемах и на длительные сроки предприятия, а прежние банковские структуры для этих целей в республиках разрушены, то целесообразно создать в Союзе по типу ЕС два банка с сетью контор на местах: "Федеральный банк реконструкции и развития" и "Федеральный инновационный банк";

- в целях недопущения дальнейшего разветывания инфляционной спирали необходимо срочно Госбанку СССР (Союзу банков) повысить уровень процентных ставок по кредитам и резко сократить кредитные вливания со стороны коммерческих банков через увеличение их резервных средств в центральных банках (даже 20% платы за кредиты сегодня не покрывает и малой доли роста цен);

- Госбанк СССР в период с 10.04 по 15.09.91 широко использовал запрещенное законом "О Госбанке СССР" самостоятельное кредитование дефицита союзного бюджета (109 млрд.руб.). Это эмиссионное кредитование еще больше ухудшает финансово-экономическое положение страны, стремительно растет внутренний госдолг. Верховному Совету Союза ССР необходимо усилить контроль за деятельностью Госбанка СССР. Госбанк СССР может выдавать кредиты по ходатайству Президента СССР на срок до 6 месяцев только с согласия Верховного Совета Союза ССР. Впредь может использоваться только такой порядок.

Председатель Палаты,
народный депутат СССР,
д.э.н., профессор

А. Орлов

"01" октября 1991 г.

Исх.№ 170-п

КОМИТЕТ ПО ОПЕРАТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ СССР

О состоянии денежного обращения

Минфин СССР (В.А.Раевский), Минэкономики СССР (В.А.Грибов) и Госбанк СССР (В.В.Герашенко) докладывают о значительном ухудшении состояния денежного обращения и обострении финансового кризиса в стране.

За 9 месяцев т.г. выпуск денег в обращение составил 70,3 млрд. рублей, что превышает размер эмиссии за предшествующие 5 лет (65,6 млрд. рублей).

Основными причинами создавшегося положения являются дефициты союзного и республиканских бюджетов, рост доходов населения вне зависимости от объемов материального производства, уменьшение выпуска потребительских товаров, слабое внедрение рыночных отношений и развитие процессов приватизации собственности.

В связи с этим по мнению Минфина СССР, Минэкономики СССР и Госбанка СССР представляется крайне необходимым проведение следующих мер:

регулирование налоговыми методами размера средств, направляемых на потребление.

При снижении объемов производства доходы населения за 9 месяцев т.г. возросли в 1,7 раза по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

Госбанк СССР предлагает в IУ квартале т.г. заморозить фонды потребления всех предприятий и организаций на уровне, сложившемся за II квартал 1991 г. (в пределах средств, причитающихся на потребление в соответствии с действующим порядком). сверх этого уровня расходы могут быть произведены лишь в размерах, соответствующих увеличению объемов реализации товаров и услуг для населения;

вести на IУ квартал т.г. во всех звеньях бюджетной системы чрезвычайные бюджеты; усовершенствовать действующую бюджетно-налоговую систему;

активизировать процесс приватизации жилья, государственных предприятий.

В расчетах бюджета и баланса денежных доходов и расходов населения были предусмотрены поступления от проведения таких мер на сумму 30-40 млрд. рублей, однако практических мер было предпринято крайне недостаточно;

Минфин и Минэкономики предлагают резервные средства, образующиеся путем обязательного депонирования в Госбанке СССР части ресурсов коммерческих банков, не использовать снова на подкрепление ресурсов коммерческих банков, а не менее 50% этих резервов помещать в государственные ценные бумаги.

Госбанк СССР предлагает решить вопросы выпуска казначейских векселей сроком на 6-12 месяцев, а также считает необходимым осуществить дополнительные меры по стимулированию производства товаров народного потребления и развитию сферы услуг, увеличить продажу населению строительных материалов.

* * *

Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР поручил Б.Ф.Сабурову, В.А.Раевскому и В.А.Дурасову представить в Комитет для внесения на рассмотрение Государственного Совета СССР предложения по сбалансированности союзного и республиканских бюджетов (протокол № 13 от 27 сентября 1991 г., раздел 1). Учитывая, что вопросы состояния денежного обращения и бюджета взаимосвязаны, представляется целесообразным рассмотреть их одновременно.

Рассмотреть на заседании Комитета одновременно с предложениями по сбалансированности союзного и республиканских бюджетов на 1991 год.

И.Силаев

" " октября 1991 г.

Handwritten marks and signatures at the bottom left corner.