

Местные финансы и пятилетний план

В разработанном Госпланом пятилетнем плане народнохозяйственного строительства на этот раз проблемы районов получили весьма широкое и достаточно обстоятельное освещение. Тем самым оказался восполненным один из существеннейших пробелов прошлых вариантов пятилетки, на который было указано на XV съезде партии. Именно это обстоятельство в значительной мере облегчает трактовку в плане проблем местного хозяйства, развитие которого связано с непосредственной хозяйственной и культурной деятельностью местных советов.

В своих предшествующих работах Госплан исходил из той общей предпосылки, что комплексные проблемы местного хозяйства в пределе перекрываются последовательным развертыванием и завершением процесса районирования страны. Следовательно, то, что можно было бы отнести к сфере местного хозяйства, как сумму частных проблем, легко укладывается в проектировку конкретных хозяйственных и культурных заданий, вытекающих из общего плана развития народного хозяйства в целом и каждого данного района в отдельности. Стержневым построением перспектив развития местного хозяйства в грядущем пятилетии продолжают оставаться местные бюджеты, поскольку в них в наиболее отчетливой и обобщающей форме могут быть отражены основные линии хозяйственного и культурного строительства местных советов. Это обязывает составителей плана к всестороннему и тщательному взвешиванию позиции местного хозяйства и местных финансов в общехозяйственном плане.

К сожалению, в практике нашего планирования при оценке объема местного строительства приходится сталкиваться, до самого последнего времени, с так называемым «методом балансирования». Некоторые товарищи склонны объяснить это явление теми далеко нематериальными свойствами причинами, что в сознании руководящих плановых и регулирующих органов фигурируют обычно «две души»: одна центральная, а другая — местная. Во всяком случае, нам кажется, что попытки отыскания народнохозяйственного баланса путем грубого балансирования за счет ресурсов местного хозяйства заранее обречены на неудачу и на практике могут привести к тому опасному «раздвоению единства плановой воли», о котором настойчиво предупреждал нас тов. Ленин.

В самом деле, только при рассмотрении элементов местного хозяйства, как противоборствующих общехозяйственному целому, можно становиться на такой путь. Но это — не наш путь. Местные бюджеты призваны обслужить определенные участки общего плана и тем самым должны быть целиком подчинены целевым заданиям всей проектировки. Это тем более необходимо, что в действительности мы наблюдаем вполне отчетливо выраженную тенденцию на максимальное укрепление элементов централизованного планирования и регулирования местных бюджетов при одно-

временном расширении децентрализации исполнения. В этих условиях, чем дальше, тем больше местные финансы превращаются в дополнительный рычаг, аккумулирующий инициативу и творчество миллионов масс рабочих и крестьян, концентрирующих их волевые устремления на практическом претворении в жизнь гигантских строительных задач всего народнохозяйственного плана. Как известно, из общего объема местных ресурсов — нетто за предстоящее пятилетие по оптимальному варианту в размере 15 млрд. руб., примерно 8 млрд. составляют из отчислений и пособий государственного бюджета; отсюда можно понять всю глубину намечающихся структурных сдвигов во взаимоотношениях централизованного и децентрализованного сектора государственного хозяйства.

Таким образом, судьбы развития местных бюджетов органически увязываются с общими перспективами развития всей бюджетной системы государства. В этом сильная и слабая сторона перспективного плана местных бюджетов. Сильная сторона состоит в том, что план дает возможность продумано взвесить и определить, исходя из общей конструкции пятилетки, линии развития местных финансов, строжайшим образом увязав их с общехозяйственным планом в целом и отдельными его важнейшими отраслями; слабая сторона плана заключается в том, что в предстоящем пятилетии развитие местных бюджетов в основном обуславливается общим бюджетным балансом, большое место в котором занимает промысловый налог, построенный с учетом разрыва цены и себестоимости промышленной продукции.

Было бы ошибочно думать, что местные финансы могут быть всецело ограждены от влияния текущей хозяйственной конъюнктуры. Опыт последних лет показывает, что общие задачи индустриализации и социалистического строительства требуют активного использования ресурсов всех звеньев финансовой системы, в том числе и местных бюджетов. Однако, при построении длительного перспективного плана, рассчитанного на ряд лет вперед, позиции местного хозяйства должны целиком определяться заданиями и целевыми ставками всей строительной программы плана. В отправном варианте пятилетки этот решающий принцип не был в должной мере соблюден, что неминуемо привело к видимому «разрыву» в темпах развертывания важнейших показателей местного хозяйства и всего нар.-хоз. плана.

В связи с этим недавно состоявшееся второе всесоюзное совещание плановых органов, посвященное обсуждению пятилетнего плана развития местных бюджетов, вынуждено было констатировать, что «темпы роста местных бюджетов, запроектированный в отправном варианте пятилетки Госплана (+78%), заметно отстает от намеченного роста возрастания важнейших отраслей народного хозяйства и не обеспечивает возможность более или менее удовлетворительного разрешения задач, стоящих в области хозяйственного и культурного строительства местных советов (всеобщее обучение, дорожное строительство, коммунальное благоустройство, подтягивание зарплаты низового советского аппарата и т. д.)».

В печатаемых ниже статьях читатель найдет более или менее подробное изложение как самой методологии, так и основных линий развития местных бюджетов, запроектированных в пятилетнем плане по отправному варианту и получивших в общем и целом полное одобрение всесоюзного совещания по местному хозяйству. Но одновременно, как мы уже отметили, совещание решительным образом указало на явный разрыв в проектировках темпов развития местного хозяйства и всего пятилетнего плана. В абсолютном выражении этот разрыв определяется примерно суммой порядка 1 млрд. руб.

Состоявшийся в марте месяце V всесоюзный съезд плановых органов, на котором были обсуждены основные проблемы пятилетнего плана, целиком учел это обстоятельство и дал соответствующие указания Госплану Союза. В результате в последующих проработках пятилетнего плана перспективная ориентировка местных бюджетов была выправлена в сторону значительного повышения: для отправного варианта примерно на 550 млн. руб. и оптимального — на 1,5 млрд. руб. за пятилетие, что было достигнуто, главным образом, за счет дальнейшего усиления размера отчислений и пособий местам, а также некоторого дополнительного расширения собственных доходных источников местного значения (по линии местных облигационных займов, усиления доходов от кино и т. д.).

Для того, чтобы определить возможный размах хозяйственного и культурного строительства местных советов и намечаемые качественные сдвиги в структуре местных бюджетов, следует сопоставить расходные ряды (нетто) двух смежных пятилетий:

	Первое пятилетие		Второе пятилетие (1928/29—1932/33)			
	1923/24— 1927/28	В %/0 к итогу	Отправ. вариант	В %/0 к итогу	Оптим. вариант	В %/0 к итогу
		(В	млн.	руб.	б.)	
Управление	1.492	25,0	1.980	15,0	2.070	14,0
Соц.-культурн.	2.487	41,0	6.403	46,0	6.941	46,0
Хоз. производств.	1.194	20,0	4.091	31,0	4.994	33,0
Прочие	917	14,0	1.118	8,0	1.065	7,0
Всего	6.090	100,0	13.592	100,0	15.070	100,0

Если же учесть еще те ресурсы, которые будут использованы на местное строительство по линии коммунального хозяйства в целом, включая сюда и хозрасчетные предприятия общественного пользования, то общий размер местных средств за пятилетие составит от 17 до 18,5 млрд. руб., или, примерно около одной пятой части всех финансовых ресурсов, которыми будет располагать в пятилетии все народное хозяйство. По этим вариантам местные бюджеты возрастают за пятилетие по отправному на 93% и оптимальному — на 132%, что в общем приближается к темпам роста важнейших народнохозяйственных показателей. Общий баланс местных средств более, чем удваивается, причем ежегодный темп роста местных бюджетов будет находиться на уровне 17—24%.

Но как в отправном, так и в оптимальном вариантах пятилетки местных бюджетов руководящая роль остается за государственным бюджетом, поскольку размер отчислений и пособий местам достигает от 7 до 8 млрд. рублей. Прямая зависимость местных бюджетов в предстоящем пятилетии от общегосударственного баланса выдвигает на очередь вопрос об ориентированном минимуме отчислений и госпособий местам, который должен быть твердо установлен пятилеткой в целях создания более устойчивой материальной базы для планирования местного хозяйства. В тесной связи с этим встает и задача пересмотра положения о местных финансах. Совершенно невозможно проектировать развитие местных бюджетов в условиях «подвижного равновесия» положения о местных финансах. Не говоря уже о том, что с момента издания нового положения самой жизнью внесен целый ряд существенных поправок в законодательство о местных бюджетах, пятилетняя проектировка Госплана исходит фактически из двух вариантов размеров отчислений местам от промналога: 56,5% для отправного и 61% для оптимального.

Последующее обсуждение пятилетки покажет, в какой мере удастся удержаться на указанных позициях. Но уже сейчас совершенно очевидно, что пересмотр положения о местных финансах должен быть теснейшим образом увязан с пересмотром закона о бюджетных правах Союза и союзных республик и целиком определяться теми позициями, которые будут отведены местному хозяйству в пятилетнем плане развития всего народного хозяйства. Всякий иной метод пересмотра закона о местных финансах невольно находился бы в отрыве от тех хозяйственных и культурных задач, которые выдвигаются перед местными советами на ближайшие годы. По этому вопросу всесоюзное совещание по местному хозяйству также заняло вполне ясную позицию: «отправной вариант пятилетки местных бюджетов,— говорится в резолюции совещания,— целиком подтверждает необходимость более широкой разработки основ системы местных финансов в соответствии с новыми задачами, выдвинутыми реконструктивным периодом в области хозяйственного и культурного строительства местных советов и установления твердой финансовой базы для планирования местного хозяйства. В целях создания внутреннего единства во всей бюджетной системе Союза и его отдельных частей (союзный, республиканский и местные бюджеты), пересмотр положения о местных финансах должен быть самым тесным образом увязан с пересмотром закона о бюджетных правах Союза и союзных республик...».

Отсюда ясно, что ближайшим и, пожалуй, решающим этапом в реализации пятилетнего плана развития местных бюджетов должен явиться тщательный и под определенным плановым углом зрения произведенный пересмотр положения о местных финансах, обеспечивающий местам твердую базу для развертывания хоз. и культурного строительства.

Намечаемые масштабы и темпы строительной программы в оптимальном варианте пятилетки настойчиво требуют коренного пересмотра позиции местного хозяйства на важнейших участках общехозяйственного плана. Без решительного подтягивания явно отставшего фронта местного хозяйства, задуманный план развития народного хозяйства в целом рискует сделаться односторонним и не отвечающим идее пропорционального сочетания отдельных его элементов. Возвращаясь к оценке отправного и оптимального варианта пятилетки в выправленном виде, можно констатировать, что намечаемое возрастание объема местных ресурсов в два с лишним раза по сравнению с истекшим пятилетием, при столь заметном увеличении доли хозяйственно-производственных и культурных расходов и одновременно снижении доли управленческих и прочих затрат, несомненно, открывает перед местными советами широкий путь подлинного социалистического строительства.

Более, чем удвоенный рост социально-культурных затрат обеспечивает почти полное осуществление в предстоящем пятилетии плана всеобщего начального обучения, на который падает из местного бюджета по всей социально-культурной группе 2,3—2,5 млрд. руб. Значительно будет повышен материальный уровень народного учителя школ начального обучения, ставка зарплаты которого поднимается с 47 до 80—85 руб. к концу пятилетия. Заметный рост намечается также и по линии народного здравоохранения, которое является по общему признанию, пожалуй, наиболее отсталым участком местного хозяйства. Затраты на дело народного здравоохранения при-

мерно удваиваются, причем общий размер средств на эту цель достигает за пятилетие 1,7—9 млрд. рублей.

В отправном варианте остается нерешенной, на наш взгляд, проблема подтягивания зарплаты работников низового советского аппарата. По отправному варианту намечается увеличение средней ставки председателя и секретаря низового совета к концу пятилетия до 32 руб., вместо 26 руб. в 1927/28 г. Такой рост зарплаты крайне недостаточен и заметно отстает от нарастания зарплаты по другим однородным категориям работников государственного аппарата. Правда, в оптимальном варианте ставка поднимается до 38 руб. или увеличивается за пятилетие на 50%, однако, совершенно необходимо в дальнейшем выправить этот отсталый участок также и в отправном варианте пятилетки.

Большие и ответственные задачи поставлены перед местным хозяйством в области коммунального, промышленного и дорожного строительства, а также по линии развития сельско-хозяйственных мероприятий.

Расчетные отношения между местным бюджетом и коммунальным хозяйством построены по принципу нейтрального сальдо. Это дает возможность увеличить валовую продукцию коммунальных предприятий, включая сюда и хозрасчетные, примерно в два раза, что в общем находится в соответствии с ростом городского населения и запроектированными темпами в области развертывания промышленности. Общий размер расходов по коммунальному хозяйству, включая сюда жилищное строительство, благоустройство и предприятия общественного пользования, достигает за пятилетие 5,9 млрд. руб. сверх этого в оптимальном варианте учтены 400 млн. руб. иностранных концессий. Тем не менее, несмотря на столь значительные затраты, общее состояние коммунального хозяйства, в особенности в крупных промышленных центрах (Донбасс и др.), продолжает оставаться на всем протяжении пятилетия весьма напряженным.

Другая крупная задача, которая поставлена в пятилетнем плане местного хозяйства, это — максимальное форсирование производства строительных материалов. С этой задачей в истекшем году места не справились, несмотря на твердую директиву, данную правительством. Ближайшие два года являются решающими в деле преодоления дефицита стройматериалов, чтобы более или менее безболезненно обеспечить всю строительную программу пятилетия. Кое-кто пытается использовать наши трудности на этом участке для того, чтобы обосновать невозможность быстрого темпа социалистической индустриализации. Местные советы должны мобилизовать все средства и усилия, чтобы сломать эту преграду. В связи с этим вложения в местную промышленность намечаются за пятилетие в пределах от 900 млн. руб. до 1.000 млн. руб., из которых значительная доля приходится на развитие производства строительных материалов, что продиктовано общим планом развертывания промышленности и намеченными темпами индустриализации страны.

На одну линию с народным учителем должна быть выдвинута на местах задача подъема материального уровня советского агронома и воспитания пятимиллионного кадра деревенского агрономического актива из крестьян. Задача подъема урожайности за пятилетие на 30—35% может быть успешно решена в том случае, если в плане будет коренным образом пересмотрено наше отношение к агрономическому персоналу. Решение последней сессии

ЦИК Союза о под'еме урожайности прямо указывает на то, что до сих пор в ряде районов агрономы не имеют даже возможности выезда на места и вынуждены проводить свою работу в канцеляриях, вместо того, чтобы в буквальном смысле слова дневать и начевать на крестьянских полях. Мы имеем в настоящее время в общей сложности армию в 10—12 тыс. агрономов, из которых более половины содержится на местном бюджете. Пятилетний план намечает примерно удвоение агрономических кадров страны. Местные советы должны показать в пятилетнем плане подлинную борьбу за советского агронома, за создание необходимых условий для работы и без того ограниченных кадров творцов социалистического земледелия. Поскольку задача под'ема урожайности непосредственно упирается в необходимость максимального расширения и качественного улучшения агрономической сети и всех мероприятий местного значения, связанных с проблемой реконструкции сельского хозяйства, из местных средств намечается затратить за пятилетие по линии сельскохозяйственных мероприятий от 800 до 1.000 млн. руб.

Не менее важной задачей в плане развития местных бюджетов остается дорожная проблема. Запроектированные в общем плане затраты дорожному строительству превышают 1 млрд. руб., из которых 650—850 млн. руб. падает на местный бюджет. Задача борьбы с бездорожьем может быть успешно решена лишь при условии максимального привлечения к этому делу, наряду с затратами государства, также и средств самого населения. В решении XV съезда партии прямо указывается, что «особое внимание должно быть уделено развитию местного транспорта как по линии расширения дорожного строительства, так и механизации средств передвижения, в первую очередь в районах развитого товарного хозяйства. Специальное внимание местных органов советской власти должно быть привлечено к разрешению этой проблемы путем привлечения сил и средств, как местного населения, так и местных советов, так как недостаточное развитие местного транспорта служит одной из важнейших причин технической и культурной отсталости деревни». Сюда должны быть устремлены все усилия местных бюджетов, на которые возложена одна из крупнейших задач в деле преодоления нашего бездорожья.

В результате общих размер капитальных вложений местного бюджета за предстоящее пятилетие по отдельным отраслям местного хозяйства представляется в следующем виде (в млн. руб.):

	Отпр.	Оптим.
Коммунальное имущество	1.161	1.422
В том числе:		
а) жилфонд	823	891
б) гор. благоустройство	338	531
Местная промышленность	900	1.000
Сельское хозяйство	250	300
Дорожное строительство	540	640
Народное образование	700	800
Народное здравоохранение	250	300
Кино и радиостроительство	100	150
Проч. строительство	200	250
Всего капитальных вложений	4.101	4.862

Таким образом из общей массы местных средств по обоим вариантам около $\frac{1}{3}$ намечается затратить на расширение основных капиталов местного хозяйства.

В оптимальном варианте оказалось возможным запроектировать также образование в местных бюджетах неприкосновенных резервных фондов на случай стихийных бедствий и т. д. в размере 200 млн. руб. за пятилетие, вместо 100 млн. руб. в отправном варианте. Незначительный размер резервов характеризует, несомненно, заметную напряженность перспективного плана местных бюджетов и недостаточную их маневренность.

Таковы в самых общих чертах пути развития местных бюджетов в предстоящем пятилетии и связанные с ними общие и частные проблемы местного строительства. Нет сомнения, что мы находимся в области развития местного хозяйства перед лицом крупнейших сдвигов, которых не знала Россия прошлого с ее «земским» хозяйством. Однако, оглядываясь назад и обозревая действительность сегодняшнего дня, нетрудно заметить, что в области уровня развития местного хозяйства мы далеко еще уступаем передовым капиталистическим странам.

Если в нескольких столичных городах мы имеем еще терпимое положение в области, скажем, коммунального хозяйства, то в десятках городов мелкого и среднего значения местное хозяйство продолжает оставаться на крайне низком уровне. Достаточно привести чрезвычайно любопытную справку о душевом расходе по благоустройству и предприятиям общественного пользования с выделением только двух крупнейших городов нашей страны — Москвы и Ленинграда (в рублях на душу):

	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
1. Коммунальное благоустройство			
а) По Москве и Ленинграду	7,80	6,05	6,80
б) По всем проч. городам СССР	0,52	1,32	1,46
2. Предприятия общественного пользования			
а) По Москве и Ленинграду	31,00	32,90	38,40
б) По всем проч. городам СССР	10,00	10,70	13,60

Если задаться весьма скромной целью (не по нашим масштабам, конечно) довести уровень душевого расхода по коммунальному благоустройству и предприятиям общественного пользования к концу пятилетия в среднем по всем городам СССР до среднего уровня Москвы и Ленинграда, то потребуются сверх запроектированных вложений в коммунальное хозяйство добавочно за пятилетие свыше одного миллиарда рублей новых затрат.

Другой пример — наша проблема бездорожья. По самым скромным подсчетам только для целей правильной амортизации существующей сети безрельсовых дорог, превышающей по протяженности 1 миллион километров, требуется за пятилетие затратить не менее 1 миллиарда рублей. Между тем примерно такую сумму мы в состоянии по нашим ресурсам выделить в пятилетнем плане на все нужды, связанные с преодолением проблемы бездорожья.

Подобных примеров можно было бы привести еще не мало. Оценивая под этим углом зрения перспективы развития местного хозяйства и местных финансов, с точки зрения гигантских и все растущих потребностей страны, невольно приходишь к мысли о крайне относительном благополучии на этом важнейшем участке пятилетки. Но это тем более обязывает нас, засучив рукава со всем революционным упорством стремиться претворить в жизнь намеченные в пятилетнем плане темпы развития местного хозяйства, которые в оптимальном варианте более или менее идут в ногу с общими показателями грандиозного плана социалистической реконструкции и народного хозяйства.