

Перспективы расходной части государственного бюджета

(1927/28 — 1931/32 гг.)

Перспективные наброски государственного бюджета, опубликованные в „Материалах“ Госплана весной прошлого года так же, как и перспективы бюджетов, переработанные вновь в ноябре 1927 г., не опирались и не составляли части проработанного общего финансового плана. Этот дефект сознавали работники центра и периферии всей госплановской сети. Об этом четко сказано было в сентябре 1927 года на совещании президиумов госпланов, когда в сознании всех трудностей, стоящих перед огромной задачей построения перспективного плана, в одном решении говорилось: „Перспективному хозяйственному плану должен корреспондировать общий финансовый план, охватывающий собою все финансовые отношения пятилетнего плана“. Неполнота материалов перспективного планирования, с одной стороны, неразработанность самой методологии построения финансового плана — с другой, заставляют остановиться только на перспективах бюджета. Объем которого, конечно, меньше, чем объем финансового плана. Тем не менее, задача построения финансового плана поставлена, внимание финансовых работников фиксировано. С своей стороны заметим, что в ближайших номерах „Планового Хозяйства“ мы надеемся посвятить статьи вопросам этого плана, а также вопросу о роли государственного бюджета, как стержня этого плана.

Переходя непосредственно к теме настоящей статьи, т.е. к перспективам расходной части государственного бюджета, принципиально важным представляется выяснить, какова же будет роль государственного бюджета для ближайшего периода в общей системе народного хозяйства. Обычными приемами в характеристике роли бюджета, как известно, является выяснение того значения его,

какое он занимает в различных народнохозяйственных показателях: народном доходе, валовой и товарной продукции народного хозяйства. Оставляя в стороне эти сопоставления бюджета с отдельными народнохозяйственными показателями, отметим, что из года в год удельный вес бюджета в народном доходе, в валовой и товарной продукции народного хозяйства неуклонно повышается. Такое положение советского бюджета обусловлено специфическими особенностями его связи с нарастающим процессом индустриализации народного хозяйства.

Так как эта особенность ярче всего заметна в расходной части бюджета, то с нее и следует нам начать свой анализ.

Расходную часть государственного бюджета — нетто¹ можно представить в следующих трех разрезах: 1) потребительские расходы бюджета (все наркоматы и бюджетные фонды); 2) капиталонакопление; 3) расходы по государственным займам.

Следующая таблица дает цифровое выражение этих трех групп в бюджетных перспективах Госплана (в млн. черв. руб):

Таблица 1.

	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г. ²	1927/28 г. ²	1931/32 г.	За 5 лет 1927/28 г. — 1931/32 г.	% прироста 1931/32 г. к 1926/27 г.
Потребительские расходы	1037,0	1379,9	1.521,3	1.743,4	2.143,0	9.668	+ 32
Капиталонакопление							
Фин. нар. хоз., вложения по транспорту и связи и резервы	636,1	751,6	1.364,8	1.882,5	2.564,0	10.690	+ 88
То же по оптимальному варианту	—	—	—	—	3.010,0	11.800	+ 120
Расходы по займам	69,7	117,6	99,4	247,5	265,0	1.182	+ 167
Итого	1742,8	2249,1	2.985,5	3.873,4	4.972	21.540	+ 67

	Взаимоотношения двух первых групп расходов (в %/%)				1931/32 г.	
	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.	отпр.	оптим.
Потр. бюджет	62	65	53	48	45	42
Капиталонакоп.	38	35	47	52	55	58
	100	100	100	100	100	100

Если расходы по займам зависят исключительно от размеров займов и условий, на каких они выпускаются, то эволюция двух первых групп расходов является результатом общей целеустановки, которая по природе свойственна советскому бюджету. В особенности показательно соотношение этих двух групп расходов между собою. С 1924/25 г. по 1927/28 г. расходы потребительской группы с 62% удельного веса в общей сумме двух групп расходов до 48%. И, наоборот, расходы хозяйственного порядка — капиталонакопление — с 38% поднимаются до 52%. В 1927/28 г. группы эти поменялись местами. В перспективной ориентировке для 1931/32 года капиталонакоплению отводится уже 55% по отправному варианту и до 58% по оптимальному.

¹ Без эксплуатационных расходов транспорта и связи и средств, передаваемых в местные бюджеты (отчисления, дотации и субвенции).

² По предварительному отчету 1926/27 г. и по проекту СНК СССР для 1927/28 г.

Таким образом, бюджет Союза с каждым годом все увеличивает ту часть расходов, которая стимулирует дальнейший рост народного хозяйства. Усиление хозяйственных расходов в бюджете это — усиленный возврат в народное хозяйство тех ресурсов, которые берутся из него через доходную часть. А это совершенно меняет характер взаимоотношений бюджета к народному доходу. Кроме того, весьма важно, что подавляющая масса всех средств бюджета направляется на финансирование индустриальной части народного хозяйства и при этом в его обобществленный сектор. Так как индустриальная часть развивается значительно более быстро, чем другие отрасли и все хозяйство в целом, и так как процент роста вложений бюджета из года в год возрастает и будет возрастать в течение всего пятилетия, то ясно, что бюджет в своей судьбе будет теснейшим образом связан с процессами индустриализации.

Состав доходной части бюджета распадается на две части: податную и неподатную. Особую группу занимают доходы от кредитных операций. Неналоговые доходы имеют своим источником, главным образом, обобществленную часть народного хозяйства, т.е. индустриальную часть, и этим определяется судьба их развития. Доходы от кредитных операций также в значительной мере используют ресурсы хозрасчетных предприятий, а в остальной части как в настоящее время, так и в перспективе, будут развиваться путями, сходными с податными доходами.

Податная же часть доходов в бюджете по преимуществу связана с индустриальной частью народного хозяйства. Все доходы от акцизов базируются на размерах промышленной продукции. То же самое следует сказать о промысловом налоге и о доходах от пошлин, так как обложение оборота этими видами налогов, по преимуществу, касается объектов индустриального происхождения. Однако, этот признак связи налоговой части с индустрией является формальным признаком.

Чтобы экономически обосновать зависимость роста податной части бюджета от роста индустрии весьма существенным представляется выяснить вопрос, какая из групп населения, в какой мере и с какой тенденцией роста своих доходов участвуют в платеже этих налогов. Совершенно понятно при этом, что деление налогоплательщиков в данном случае важно не в смысле экономической мощности отдельных групп (что важно для вопроса о тяжести налогового бремени), а в смысле определения роста тех отраслей народного хозяйства, от участия в которых отдельные группы населения получают свои доходы. Важность именно такого подхода совершенно очевидна, так как преобладающая масса налоговых доходов в советском бюджете складывается из налогов на потребление. Темпы роста доходов и их развитие в отдельных группах населения определяют рост покупательского фонда.

Рост общей массы доходов по отдельным группам населения в червонном выражении за период с 1924/25 г. представляется в следующем виде:¹

Таблица 2

	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
Весь доход рабочего населения . . .	4.054	6.034	7.089	7.583
В ‰ к 1924/25 г.	100	149	174	187
Денежный доход крестьянского населения (весь)	3.548	4.428	4.792	5.034
В ‰ к 1924/25 г.	100	125	135	142

Двумя приведенными группами доходов, само собою разумеется, не исчерпывается общая масса доходов населения, но, во всяком случае, они составляют основную их часть. Доходы рабочего населения, т.е., главным образом, конечно, доходы индустриального пролетариата за четыре года выросли на 87 ‰, в то время как доходы денежные — крестьянского населения — на 42 ‰. При этом следует иметь в виду, что в доходах крестьянского населения занимают значительную долю доходы от внедеревенских занятий, темп роста которых значительно более высокий, чем темп доходов от реализации сельскохозяйственных продуктов. Последнее, несомненно, в значительной степени обусловлено тем, что в части крестьянских доходов от внедеревенских занятий имеют преобладающее значение доходы индустриального происхождения.

Приведенная картина роста доходов двух групп населения находит себе полное соответствие и в росте продукции тех отраслей народного хозяйства, от участия в труде которых они в основном получают свои доходы. Для оценки роста индустриальной части следует взять рост товарной продукции промышленности в сравнении с ростом товарной же продукции сельского хозяйства (в млн. черв. руб.):

Таблица 3

	1924/25 г.	1925/26 г.	1926/27 г.	1927/28 г.
Товарная часть промышленности . .	7.474	10.437	11.439	12.441
В ‰ к 1924/25 г.	100	140	154	167
Товарная часть сельского хозяйства	5.565	6.366	6.672	6.950
В ‰ к 1924/25 г.	100	115	120	125

Бесспорно, что приведенные данные о динамике доходов населения не разрешают на 100 ‰ поставленного вопроса. В них нет еще основного ответа на то, каков удельный вес налоговых поступлений в бюджете, падающий на доходы индустриального и сельскохозяйственного происхождения. А в этом настоящее зерно ответа. Тем не менее, думается, что уже этих данных вполне достаточно, чтобы безошибочно разрешить поставленную задачу.

Показанное на опыте последних четырех лет опережение доходов индустриального происхождения, несомненно, будет еще продолжаться, хотя и не так интенсивно, и в перспективе ближайшего

¹ „Контр. цифры на 1927/28 г.“, стр. 468.

пятилетия. Продолжить те же показатели на проектируемый период по состоянию материалов не представляется возможным. Тем не менее, в показателях, близких по содержанию, все же можно констатировать отмеченную тенденцию. Относя промышленность, строительство, транспорт и связь к индустриальной части народного хозяйства, мы имеем следующие показатели:

Таблица 4

Народный доход в млн. черв. руб. соответствующего года ¹	1926/27 г.	1931/32 г.		% прироста к 1926/27 г.	
		отправ.	оптим.	отправ.	оптим.
Сельское хозяйство	12.134	15.439	16.290	+ 27,2	+ 34,3
Индустрия (промышл. строит., транспорт. и связь)	7.862	12.012	12.849	+ 52,8	+ 63,4
Валовая продукция (то же) ¹					
Сельского хозяйства	17.739	21.891	23.069	+ 23,4	+ 30,0
Индустрия (промышл., строит. транспорт. и связь)	17.280	26.332	28,079	+ 52,4	+ 62,5
Товарная продукция (то же)					
Сельское хозяйство	2.932	4.919	5.554	+ 67,7	+ 89,4
Промышленность	10.546	14.170	17.100	+ 34,4	+ 62,1

Таким образом в развитии народного дохода и валовой продукции в предстоящем пятилетии намечаются те же самые линии, которые отмечались и за последние четыре года. Правда, в товарной продукции темп роста сельского хозяйства несколько опережает промышленность, тем не менее, имея в виду незначительность удельного веса его в общей массе товарной продукции (25%), следует признать, что развитие этой линии не изменит общего характера взаимоотношений бюджета и народного хозяйства.

Общая хозяйственная линия — линия индустриализации страны — отводит доходам бюджета индустриального происхождения еще большее значение. Все это говорит за то, что доходы индустриального происхождения, как объект податного обложения, и в настоящее время и в особенности в будущем будут доминировать в бюджете. Их рост, в полном соответствии с ростом индустриальной части народного хозяйства, в будущем явится определяющим фактором для роста податной части доходов в бюджете Союза.

В своей связи с индустриальной частью хозяйства бюджет берет на себя функцию перераспределения ресурсов из одних ветвей индустриальной части хозяйства в другие, т.е. ту функцию, которая в иных условиях осуществляется иным, не бюджетным порядком. Вместе с этим, советский бюджет берет на себя функцию капиталонакопления и опять-таки, по преимуществу, по линии индустриальной части хозяйства. В расходной части эта функция выражается финансированием нового хозяйственного строительства, в доходной

¹ С. Г. Струмилин, „Наши перспективы на 1927/28—1931/32 гг.“ „План. Хоз.“, № 11 за 1927 г.

части собиранием ресурсов, базирующихся на индустриальной продукции. При этом хозяйственные связи бюджета не ограничиваются достигнутым уровнем — от года к году количественное значение их увеличивается.

Формулируя опережающий все народнохозяйственные показатели рост советского бюджета, как закон советской экономики, следует, однако, оговориться, что действие этого закона не беспредельно.¹ Оно будет продолжаться до тех пор, пока продукция индустриальной части будет развиваться более быстро, чем все народное хозяйство в целом. Сближение роста продукции индустриальной части с ростом всего народного хозяйства, естественно, должно сблизить росты бюджета с ростом всего народного хозяйства в целом.

Итак, анализ советского бюджета устанавливает, что наиболее живая и тесная связь его была с индустрией и что именно рост продукции индустрии и рост зарплаты индустриального труда определяют собою огромные росты бюджетов восстановительного периода. Поэтому весьма существенным представляется решить, в чем заключаются основные характерные черты финансовых отношений бюджета с индустрией в пройденном пятилетии и чем будут характеризоваться эти отношения в проектируемом периоде.

Главной задачей восстановительного периода была активизация старого основного капитала. На эту цель были брошены средства бюджета, кредитной системы и средства самой индустрии. Старый основной капитал служил руслом, по которому направлялись эти средства как по плану, так и подчас самочинно и самотеком. Быстрый рост продукции оправдывал все, давая ежегодно бюджету и кредитной системе огромные добавочные средства. Этими ресурсами перекрывались вложения в новое строительство, расходы по которому занимали относительно небольшое место в финансовом плане. Чтобы показать удельный вес нового строительства, достаточно привести следующую справку о вложениях в промышленность:²

Таблица 5

Годы	Общая сумма вложений (в млн. руб.)	Из них на нов. строит. (в млн. руб.)	В %
1925/26	811,0	100	12
1926/27	975,0	206,0	21
1927/28	1.166,0	280,0	24

В 1923/24 и 1924/25 гг. роль средств, направленных на новое строительство, была еще меньше. Направление средств на восстановление, главным образом, старого капитала за три последние года дало рост валовой продукции промышленности на 160%. Тот же процесс нарастания нового строительства за последние годы можно констатировать и на транспорте.

¹ Выводы, изложенные выше, приведены из работы А. М. Неусыпина.

² Данные по „Контрольным цифрам на 1927/28 г.“

Годы 1926/27 и 1927/28 являются уже переходом от восстановительного периода к реконструкционному, который характеризуется именно тем, что в нем начинают преобладать вложения средств в новое строительство,¹ т.е. вложения долгосрочные, рентабельность которых, независимо от ее размера, будет ощутима для бюджета не скоро. Отсюда возникают самые трудные моменты для финансового плана реконструкционного периода и для его бюджетов, так как одновременно с этим бюджеты и кредитная система в предстоящем пятилетии не будут иметь тех двух источников ресурсов, которые были использованы в восстановительном периоде, а именно: экспансии акцизных доходов и роста денежного обращения в начальном периоде твердой валюты. Пути искания новых ресурсов бюджета реконструкционного периода ведут к необходимости более интенсивного использования прямых налогов и государственных кредитных операций. Лучшей иллюстрацией этого положения является бюджет текущего года, который, несмотря на максимальное использование именно этих источников, дает уже меньший рост, чем бюджеты предыдущих лет.

Поскольку наш бюджет направляет значительную долю своих расходов на стимулирование процесса индустриализации страны и в своей доходной части наиболее тесно связан именно с этим процессом — следует ожидать, что в период больших строителств и долгосрочных вложений в тяжелую промышленность и в транспорт темпы ежегодных ростов бюджета будут замедляться. Этот вывод обязывает с особенной осторожностью приступить к проектированию расходной части государственного бюджета.

Расходы бюджета, строившиеся в течение второго пятилетия революции, отразили в себе новый государственный строй и восприняли те цели и устремления, которые стоят перед Союзом в области государственного строительства, культуры и быта.

Поскольку в расходной части бюджета нашли свое отражение реконструкционные моменты и тенденции, представляется возможным найти точки опоры для проектировки пятилетних перспектив в изучении наметившихся уже тенденций роста отдельных групп расходов. Таким образом, перспективы основных расходных линий (кроме расходов по финансированию народного хозяйства) могут быть в значительной степени приняты как линии, продолжающие ранее начатое развитие.

Основные задачи, стоящие перед расходной частью государственного бюджета, укладываются в три следующие формулы:

1) снабдить необходимыми средствами государственный аппарат для обеспечения внутренней и внешней безопасности Союза и для выполнения управленческих функций государства;

¹ Так, по второму исправленному варианту ВСНХ на пятилетие (1927/28—1931/32) из общей суммы капитальных вложений в 7,087,0 млн. руб. на новое строительство направляется 2,727,0 млн. руб., т.е. в среднем 38,50% (без жилищного строительства), при чем этот процент возрастает: в 1927/28 г. — 24,30%, в 1931/32 г. — 46,40%.

2) выделить достаточные средства для обслуживания населения по линии социально-культурных и оперативно-хозяйственных нужд, отнесенных на государственный бюджет;

3) наконец, выделить максимум средств на капитальные вложения в народное хозяйство и на образование резервов.

В развернутом виде перспективы расходного бюджета намечаются в следующем виде (см. табл. 6, стр. 114).

Разрешение указанных выше трех задач вносит значительную напряженность в расходную часть проектируемых бюджетов всего реконструкционного периода. Более того, разрешение полностью всех трех задач, в варианте государственного бюджета, предлагаемом Госпланом, нельзя считать достигнутым. Рамки бюджетного баланса и необходимость выделить значительные суммы на оборону Союза не дают возможности ответить в перспективном бюджете на все запросы по капитальным вложениям, предъявленные республиками и районами в пятилетних планах отдельных отраслей народного хозяйства. Поэтому продолжает оставаться актуальной проблема либо о расширении рамок доходного бюджета, либо о жестком ограничении финансовых и строительных планов развития отдельных отраслей народного хозяйства определенными лимитами с целью увязки их в общем финансовом плане Союза. Третий путь, т.е. снижение запроецированных расходов по госаппарату, вряд ли был бы реальным и во всяком случае размеры возможной экономии не разрешат поставленной проблемы.

Первая из указанных выше задач расходного бюджета, а именно, снабдить средствами союзный аппарат (табл. 6, п. 1) разрешается на основе анализа пройденных лет и той тщательной проверки этих расходов, которая была сделана в связи с проведением режима экономии. В качестве общей директивы принимается максимальное их снижение. Однако, учитывая, что в составе этих расходов зарплата занимает около 65% и что она должна расти в соответствии с общим ростом зарплаты в Союзе, что рационализация аппарата потребует повышения квалификации состава сотрудников, и, наконец, что в эту группу расходов входит управление всех наркоматов (в том числе и Просвещения, Здравоохранения, НКЗем, ВСНХ и т. д.), работа которых обусловливается ростом сети их учреждений и ростом их операционных функций, — расходы этой группы проектируются с незначительным повышением против 1926/27 г. Необходимо отметить, что входящие в состав этой группы расходы по содержанию суда и органов охраны внутренней и внешней безопасности запроецированы так, что в перспективе учтено снижение административных расходов (уже произведенное к 1927/28 г.) и не снимается проблема дальнейшего снижения и рационализации чисто управленческих расходов.¹

¹ Более подробно перспективы наркоматских и фондовых расходов изложены в «Перспективах развертывания народного хозяйства СССР на 1926/27 — 1930/31 гг.» изд. Госплана СССР, 1927 г. в разделе «Государственный бюджет».

Таблица 6

Перспективная ориентировка по расходной части госбюджета на 1927/28—1931/32 гг.

(В млн. руб.)

	1926/27	1931/32 г.		Итого за 5 лет		% прироста 1931/32 г. к 1926/27 г.	
	год	Отправ.	Опт.	Отправ.	Оптим.	Отправ.	Оптим.
1. Администр. расходы ведомств, суд и охра- на внутр. и внеш- ней безопасности. . .	1.005,9	1.328,4	—	6.065,1	—	+ 32,1	—
2. Социальн.-культурн. расходы	277,1	505,0	—	2.068,0	—	+ 82,0	—
3. Операц.-хозяйств. расходы	113,5	185,0	—	809,0	—	+ 63,2	—
4. Резервные и спец. фонды	133,1	125,0	—	2.617,0	—	— 6,1	—
5. Ведомства и фонды (без обороны, транс- порта и связи) . . .	830,4	1.126,0	1.126,0	4.896,0	4.896,0	+ 35,6	+ 35,6
6. Платежи по займам	99,1	265,0	300,0	1.160,0	1.260,0	+ 167,4	+ 202,7
7. Финанс. нар. хоз. ¹	949,4	2.176,4	2.618,6	8.610,5	9.865,9	+ 129,2	+ 175,8
8. Помощь местн. бюд- жету							
Отчисления	442,4	662,0	715,0	2.877,0	3.050,0	+ 49,6	+ 61,6
Субвенц. и дотац. . .	36,6	22,0	22,0	145,0	145,0	— 39,9	— 39,9
Итого	479,0	684,0	737,0	3.022,0	3.195,0	+ 42,8	+ 53,9
9. Резервы (денежный, металлич., хлебный).	155,0	50,0	50,0	467,0	467,0	— 67,7	— 67,7
Итого по бюджету нетто	3.212,1	5.318,8	5.849,0	22.818,6	24.347,0	+ 65,3	+ 82,1
10. НКПС (собств. сред.)	1.674,4	2.235,4	2.390,0	9.810,1	10.155,0	+ 33,5	+ 42,7
В том числе:							
Эксплоатац.	(1.339,8)	(1.870,8)	—	(8.253,2)	—	+ 39,6	—
Нов. вложения . . .	(291,5)	(302,1)	—	(1.282,2)	—	+ 3,6	—
Цутранпрос	(43,1)	(62,5)	—	(247,7)	—	+ 45,0	—
11. НКПиТ (соб. сред.)	(159,0)	219,5	239,8	969,0	1.020,0	+ 38,1	+ 50,8
В том числе:							
Эксплоатац.	(131,8)	(183,5)	—	(815,9)	—	+ 39,2	—
Нов. вложения . . .	(27,2)	(36,0)	—	(153,1)	—	+ 32,4	—
Всего	5.045,5	7.773,7	8.478,8	33.597,7	35.522,0	+ 53,9	+ 68,0

¹ Включая бюджетные дотации НКПС и НКПиТ.

Вторая задача государственного бюджета формулируется как задача оказания населению ряда услуг социально-культурного и хозяйственного порядка. Обобщественная форма обслуживания потребностей населения является конкретно поставленной проблемой в плане развития экономики, культуры и быта Союза, и потому размер роста расходов, стоящих перед всею бюджетною системой по этой группе, представляется почти неограниченным. Обычно указывают, что размах начинаний этой отрасли государственного строительства ограничен исключительно финансовыми ресурсами. В действительности, особенно на ближайший перспективный период, вопрос стоит не совсем так, если говорить о темпе развития этих расходов, финансируемых из всех бюджетных и внебюджетных источников и даже совсем не так, если говорить о тех задачах, которые возложены на государственный бюджет. Расширение сферы обслуживания населения в обобщественной форме требует не только финансовых средств, но и соответствующего роста кадров квалифицированных работников, значительного увеличения потребности в строительных материалах, использование которых должно быть увязано с общими материальными ресурсами Союза и, наконец, с общим ростом производства техники, транспорта и т. д. В частности же, мероприятия этой категории, отнесенные на государственный бюджет (высшее и специальное среднее образование,¹ научные и показательные учреждения, социальное обеспечение), должны развиваться в ногу с развитием низовой сети местных бюджетов, и диспропорция в росте их вряд ли будет рациональной. В настоящее время расходы государственного бюджета на социально-культурное обслуживание населения составляют $\frac{1}{3}$ часть затрат местного бюджета и других обобщественных источников (соцстрах, профсоюзы, промышленность и т. д.). На пятилетие, когда главная масса их, конечно, будет находиться на местном бюджете, по государственному бюджету запроектировано на эти расходы 2347,7 млн. руб. (вместе с Цутранпросом), что составляет около 10% бюджетов — брутто.

В основу расчетов положены следующие предпосылки, вытекающие из общего плана: 1) усиленный рост зарплаты преподавательского и лечебного персонала, 2) усиление строительных, лечебных и учебных расходов всей сети госбюджетных учреждений и 3) развитие сети промышленных и, в особенности, педагогических техникумов.

Ежегодный рост в среднем равен 10%, а за все пятилетие составляет 79,8%, значительно обгоняя рост всего бюджета. (53,9%). Росты расходов по просвещению, здравоохранению и социальному обеспечению различны в зависимости от специфических задач этих

¹ Контингент учащихся в этих учреждениях по сравнению с 1914 г. к 1926/27 г. возрос на 153—156% „План. Хоз.“, № 12, 1927 г. „Соц.-культ. строительство“ М. Л. Астерман.

отраслей в данном пятилетии (с 1928/29 года, например, должно быть начато страхование стариков беднейшего крестьянства).¹

В отдельную группу взяты операционно-хозяйственные расходы, главным образом, расходы НКЗемов (в 1926/27 г. из общей суммы госбюджетных операционно-хозяйственных расходов в 113,5 млн. руб. расходы наркомземов составляли 99,0 млн. руб.). Группе оперативных расходов НКЗема (землеустройство, опытное дело, лесное хозяйство) обеспечивается рост в 12—15% ежегодно, что за пятилетие дает 750,0 млн. руб. Сумма эта покрывает потребности по пятилетнему плану лесного хозяйства в размере 300 млн. руб. (из них 100 млн. руб. составляют капитальные вложения) и до 450,0 млн. руб. по сельскому хозяйству (из них 250 млн. руб. капитальных вложений). Расходам этой группы по остальным наркоматам резервируется погодный рост в среднем в 6%.

Из перечисления деталей проектировки расходов на социально-культурные и оперативно-хозяйственные нужды можно заключить, что общие размеры резервированных в госбюджете на эти цели средств будут корреспондировать требованиям реконструкционного периода. Во всяком случае бюджет, несмотря на затухание общего своего роста, будет продолжать уже освещенное в предшествующем периоде развертывание и укрепление этой функции государства и будет продолжать те тенденции, которые в расходном бюджете прочно установились.

Иллюстрировать эти тенденции можно следующим анализом.

Пройденное пятилетие характеризовалось тем, что до 1925/26 г. происходил процесс организации государственного аппарата и расходы наркоматской группы из года в год возрастали, достигнув в бюджете 1925/26 г. суммы в 619,0 млн. руб., которая составила 25% к итогу бюджета — нетто (без НКПС и НКПиТ и отчислений в местные бюджеты). С этого года начинается интенсивный процесс рационализации расходов этой группы, который в 1927/28 г. приводит к тому, что общая сумма этих расходов в 738,0 млн. руб. составляет всего 18,2% к бюджету — нетто. Чтобы показать эволюцию затрат бюджетов по отдельным функциям государства во второй половине истекшего пятилетия, приведем следующую таблицу (см. стр. 117).

Из этих цифр видно, что функция управления, несмотря на рост бюджетов, в общем оставалась стабильной, производительные же затраты (соц.-культ. и опер.-хоз.) неуклонно росли. В результате в 1927/28 г. на производительные затраты расходуется почти $\frac{2}{3}$ общей суммы наркоматских смет и лишь $\frac{1}{3}$ идет на расходы по управлению, которые и являются „накладными расходами“ государства как такового. Опираясь на эту тенденцию, мы имеем возможность с достаточной степенью вероятности намечать перспективы дальнейшего развития бюджета в условиях мирного строительства

¹ См. М. Л. Астерман. „Соц.-культ. строительство“. „План. Хоз.“, № 12 за 1927 г.

Наркоматские расходы в разрезе трех основных функций госаппарата¹

(В млн. руб.)

	1925/26	Удельн. вес	1926/27	Удельн. вес	% прироста	1927/28	Удельн. вес	% прироста
Расходы по управлению	256,3	41,4	271,2	39,2	5,8	261,4	35,0	—3,6
Расходы соц.-культурные	252,2	40,7	301,8	43,7	19,7	347,2	46,4	15,0
Операц.-хоз. расходы	111,0	17,9	117,9	17,1	6,1	139,4	18,6	18,2
Всего расходов по наркоматам	619,5	100	690,9	100	11,5	748,0	100	8,4

Союза, а потому имеем основание полагать, что наркоматские расходы не будут давить на бюджетные балансы.

Если к расходам на управление (включая оборону) и социально-культурные нужды присовокупить некоторые суммы для резервных фондов СНКов и других специальных бюджетных фондов на непредвиденные потребности, примерно, в суммах, повторяющихся в бюджетах последних лет, то мы получим общую сумму потребительских расходов государственного бюджета.

В табл. 1 показано общее движение потребительского бюджета Союза как в прошлом, так и в перспективе. Удельный вес его в 1924/25 г. был 35,5% к итогу бюджета — брутто, в 1927/28—28,9%, а к 1931/32 г. проектируется в 27,5%, при чем следует напомнить, что в составе потребительского бюджета львиную долю составляют расходы по обороне Союза.

В табл. 6 особой строчкой даны расходы по кредитным операциям государства. Расходы корреспондируют запроектированным доходам, с учетом предполагаемого характера займов.²

Отчисления местам подсчитаны на основе существующего закона и также корреспондируют запроектированным доходам. На субвенции и дотации резервировано на пятилетие 145,0 млн. руб.

Третья и последняя задача расходной части государственного бюджета состоит в максимальном выделении средств для воспроизводства капиталов. Сюда относятся средства, идущие на финансирование народного хозяйства и на образование резервов. На все виды резервов (червонный, металлический и хлебный) предусматривается 467,0 млн. руб. (в 1927/28 г. 22,0 млн. руб. на хлебный фонд).

¹ 1925/26 г. — по назначению.

1926/27 г. — по проекту НКФ с изменениями (сокращение на 15 млн. руб. по разделу — расходы по управлению), согласно принятым ЦИК СССР цифр.

1927/28 г. — в общесоюзной части — по проекту НКФ СССР, по бюджетам республик, — по данным республик, приведенным в проекте НКФ.

Для сравнимости с прошлыми годами операционные расходы увеличены на 15,0 млн. руб. (по НТО ВСНХ СССР и операц. расх. НКФ и НКТорга), перенесенных в 1927/28 г., по проекту Наркомфина, из расхода ведомств в фонды.

² См. статью А. М. Гордина в этом же номере „План. Хоз.“.

Движение капиталонакопления за прошлые годы и перспективы его роста даны в табл. 1.¹

Рост этой группы, за пятилетие составляющий 88⁰/₀, значительно превышает общий рост бюджета брутто (53,9⁰/₀) и в два с половиной раза превышает рост потребительского бюджета (32⁰/₀).

Однако, уже в бюджете 1927/28 г. намечаются существенные поправки к этим цифрам. Так, одной из наиболее крупных задач перспективного бюджета является исполнение плана ж.-д. строительства. По размерам он достигает 5 050 млн. руб. и всей тяжестью ложится на государственный бюджет, поскольку в бюджете учитывается вся смета НКПС. Исполнение этого плана ж.-д. строительства в значительной мере зависит от размеров чистого дохода по эксплуатации железных дорог. Этот доход и коэффициент эксплуатации за минувший период выражается в следующих рядах:

	1924/25	1925/26	% роста	1926/27	% роста	1927/28	% роста
Доход ж. д.	907,6	1.285,8	41,7	1.468,1	14,2	1.636,0	11,1
Экспл. ж. д. ²	764,0	1.108,0	45,0	1.264,6	14,1	1.307,0	5,0
Чистый доход	143,6	177,8	23,8	203,5	14,4	329,0	62,0
Коэф. экспл.	84,2	86,2	—	86,1	—	80,0	—

Из этого сопоставления видно, что 1925/26 г. был самым плохим годом с точки зрения результатов эксплуатации железных дорог. Тогда эксплуатационные расходы в своем росте (45⁰/₀) опережали доходы (41,7⁰/₀) и чистый доход ж. д. возрос только на 23,8⁰/₀. Это обстоятельство побудило правительство и руководящие органы транспорта приступить к рационализации ж.-д. хозяйства с целью задержать, а затем и снизить рост расходов по эксплуатации. В 1926/27 г. уже отмечается совпадение всех показателей, а в текущем году совершенно отчетливо выявляется перемещение их в благоприятную сторону. Так, доходы ж. д. вырастают на 11,1⁰/₀, эксплуатационные расходы — только на 5⁰/₀, в результате — резкое падение коэффициента эксплуатации до 80⁰/₀ и подъем чистого дохода на 62⁰/₀.

В перспективном плане Транспортной секции, учтенном в пятилетнем бюджете, чистый доход ж. д. на 1927/28 г. принят в 294 м. р. В результате рационализации ж.-д. транспорта в бюджете текущего года доход выражается в 329 м. р., т.-е. с повышением на 35,0 м. р. В течение пятилетия это дает экономию в 175 м. р. При условии дальнейшей рационализации весьма запущенного ж.-д. хозяйства можно, таким образом, надеяться на снижение эксплуатации ж. д. примерно на 200 м. р. Это значительно усиливает ресурсы бюджета, направляемые на финансирование народного хозяйства.

¹ Сверх показанной цифры капиталонакоплений в сметах имеется, как сказано выше, до 350,0 м. р. расходов по сельскому хозяйству и лесам, которые также носят характер вложений в народное хозяйство.

² В эксплуатационных расходах учитывается 1,25⁰/₀ на амортизацию, а в чистом доходе учитывается ост. 1,75⁰/₀ амортиз. 3⁰/₀ от основного капитала ж. д., исчисленного в 11.000 млн. руб.

Другая поправка к перспективам бюджета вырисовывается из промфинплана 1927/28 г. Подсчет сдаваемых в эксплуатацию капитальных вложений дает следующую картину:¹

Годы	Общ. сумма кап. вложен. в пром. ВСНХ	Заканчивается и сдается в эксплуатацию	
		в млн. руб.	в % ⁰ / ₀
1925/26	811,0	597,7	73,6
1926/27	1.065,9	862,4	80,8
1927/28	1.240,3	1.232,9	99,4

Таким образом, план вложений в промышленность, пересмотренный под углом зрения необходимости ускорить строительный оборот, приводит к тому, что в 1927/28 г. вступят в эксплуатацию и дадут эффекты вложения в сумме, равной затратам того же года на промышленность. Трудно учесть, что может дать пересмотр в этом же направлении пятилетних промышленных перспектив, но несомненно следует видеть в отмеченных результатах 1927/28 г. благоприятные признаки для бюджетных перспектив.

Надо надеяться, что углубление работы по перспективному планированию, подсчеты материальных ресурсов народного хозяйства вплоть до хозяйства низовых советов и улучшения организационного порядка, — внесут еще и другие столь же существенные поправки, в намеченные расчеты. Но независимо от этой работы, приступая к пересмотру и уточнению пятилетних перспектив государственного бюджета, как они вылились в первой наметке Госплана, необходимо подвергнуть самой строгой критике основные проблемы бюджета в периоде реконструкции народного хозяйства Союза.

Мы думаем, что попытка осознания основных линий общего финансового плана, или даже его схемы, является необходимой предпосылкой этой работы. Как было сказано, роль государственного бюджета в финансовом плане предстоящего периода будет весьма велика, поскольку финансовые ресурсы будут напряжены, а финансовые маневры весьма сложны и ответственны. Бюджет, как наиболее удобное и испытанное орудие финансовой политики, будет занимать первенствующее место в финансовом плане и будет привлекать максимум возможных народных средств для их перераспределения в рамках общего народнохозяйственного плана. Отсюда вытекает необходимость высоких и напряженных бюджетов. Поскольку темпы общего роста народного хозяйства предстоящего периода будут для бюджета недостаточными, бюджет будет стремиться идти на гребне волны производственных эффектов индустриализации, опираясь, главным образом, на обобществленный сектор народного хозяйства. Высота этой волны и будет определять собой финансовую мощь Союза.

¹ Статья М. Л. Рухимовича, „Правда“ 23 февраля 1928 г.