

УОЛЛИС Дж. Дж.
АМЕРИКАНСКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ДОЛГОСРОЧНОМ
АСПЕКТЕ: 1790-1990 ГГ.
WALLIS J.J.

American government finance in the long run: 1790 to 1990 // J. of econ. perspectives. –
Nashville, 2000.— Vol.14, №1. — P. 61-82.

Со времени завоевания США независимости общественность страны обсуждает проблему, какими должны быть государственные расходы и налоги для их покрытия, какие услуги должны предоставлять правительства всех уровней, насколько значительным может быть государственный долг и правительство какого из трех уровней – федеральное, штатное или местное – должно нести ответственность за налоги, расходы и заимствования. К концу XX в. американские правительства пришли к согласию относительно сложившейся ситуации: общественный сектор охватывает немногого более трети всей экономической активности в стране, федеральное правительство собирает немногого более половины всех государственных доходов, а штатные и местные правительства несут более половины всех государственных расходов (с.61). Однако не всегда это было так.

Двухсотлетняя история США включает три периода, характеризующиеся различными системами государственных финансов. Различия касались степени значимости того или иного типа доходов, роли правительства определенного уровня в экономической жизни страны.

Период активной деятельности правительства штатов: 1790-1840 гг. В этот период правительства штатов отличались наибольшей по сравнению с правительствами других уровней инвестиционной активностью. Они широко вкладывали капитал в банки, строительство каналов и другой транспортной и финансовой инфраструктуры, обеспечивающей американским производителям доступ на быстро растущий внутренний рынок. Традиционно долги штатных и местных правительств являются своего рода индикатором капиталовложений в инфраструктуру. Общая сумма долга правительства штатов составила в 1841 г. 193 млн. долл., местных правительств – 25 млн., а федерального правительства – 5 млн. долл. (с.67).

Особое внимание в своей инвестиционной стратегии правительства штатов уделяли созданию частных и смешанных публично-частных корпораций. Тесные связи между штатами и корпорациями нашли отражение в структуре налогов. Первоначально при формировании доходной базы штаты опирались на налоги на собственность (землю и недвижимость), но по мере увеличения инвестиций в банковское дело, а позднее – в каналы и железные дороги все большее значение стал приобретать «доход от активов» (плата за проезд по каналам, дивиденды от банковских ценных бумаг, доходы от продаж земель, а также косвенные налоги на бизнес).

Увеличение удельного веса «дохода от активов» в общей сумме доходов правительств штатов позволило последним существенно сократить налог на собственность, а коммерчески развитым штатам Атлантического побережья практически отказаться от него. В конце 1830-х годов налог на собственность в восточных штатах составлял лишь 2% их доходов по сравнению с 30% в западных и южных штатах, позднее вступивших на путь развития бизнеса. Это был период, когда тенденция к «бездоходному» правительству, т.е. не взимающему прямых налогов на собственность или прибыль, достигла своего пика (с.67).

Что касается федерального правительства, то в начале XIX в. оно находилось в процессе поиска своего места в системе государственных финансов. Наиболее доступным для него видом доходов были тарифы, составлявшие 80-90% всех его доходов. Так же, как и правительства штатов, оно обладало полномочиями выдавать лицензии на создание акционерной компании (сертификат инкорпорации), однако пользовалось этими полномочиями значительно реже, поскольку не было способно находить компромисс между различными группами давления.

Корпорации, созданные по государственной лицензии, обычно сталкивались с жесткой оппозицией со стороны общества. В результате доступ федерального правительства к финансовым активам был значительно более дорогостоящим; оно не могло инвестировать и получать прибыли от корпораций в таких же масштабах, как правительства штатов (с.68-69).

Период преимущественного роста доходов от собственности и повышения активности местных правительств: 1842-1933 гг. Глубокая экономическая депрессия 1839-1842 гг., сопровождавшаяся дефолтом правительства штатов, имела своим следствием резкое сокращение инвестиций штатных властей в инфраструктуру. Новые конституции штатов накладывали ограничения на их заимствования, инвестиции в частные корпорации и в некоторых случаях полностью запрещали подобные инвестиции.

После 1842 г. наибольшую инвестиционную активность стали проявлять местные правительства, общая сумма долга которых возросла к 1902 г. до 1877 млн. долл., что в восемь раз превышало сумму долгов штатов. Доходы местных правительств в расчете на душу населения превышали в 1902 г. доходы штатов более, чем в 2,5 раза, и были значительно выше доходов федерального правительства (соответственно 8,8 и 6,4 долл.) (с.70).

В структуре финансов штатов и местных финансов стали преобладать налоги на собственность, что автор объясняет относительной легкостью их получения в период новых конституционных ограничений на рост долгов властей. В 1902 г. эти налоги составляли 57% всех доходов штатов, 73% доходов, получаемых на местном уровне, и 42% общей суммы доходов федерального правительства, правительств штатов и местных органов власти (с.70).

Как подчеркивает автор, налог на собственность лучше всего работает на местном уровне. Он собирается местными властями с наименьшими политическими и прочими издержками, особенно в тех случаях, когда четко прослеживается его направленность на увеличение производства общественных благ в пределах небольших городов и поселений, и когда он может быть увязан с интересами конкретных групп населения. Правительства штатов, инвестиционные проекты которых характеризуются существенной географической спецификой, напротив, сталкивались с существенными трудностями по сбору налога на собственность. Это стало очевидным после принятия в 1840-х годах конституций штатов, предусматривавших унификацию методов оценки этого налога.

Период активной роли федерального правительства: с 1933 г. по настоящее время. Великая депрессия и политика "Нового курса" знаменовали собой начало третьей финансовой системы. В течение 30-х годов относительное значение местных и особенно федерального правительства существенно возросло; последнее начало играть главенствующую роль в системе государственных финансов страны. Данное изменение связано с возникновением двух самостоятельных систем: "федеральной" и "национальной". "Федеральная система" отвечала за услуги в сфере благосостояния, дотации сельскохозяйственным производителям, проекты общественных работ. Финансирование осуществлялось посредством распределения между правительствами разных уровней государственной власти субсидий. "Кооперативный федерализм" стал нормой отношений между правительствами различных уровней. Доля федеральных субсидий правительствам штатов и местным правительствам в общих расходах государства возросла с почти нулевой отметки в 1933 г. до 9,4% в 1940 г. и 15,4% в 1977 г. (с.72). В настоящее время федеральные субсидии составляют примерно треть доходов правительств штатов и местных правительств. Система централизованного сбора доходов и децентрализованного управления расходами стала стандартной моделью при разработке программ в сфере благосостояния, образования, строительства автострад, систем водоснабжения. Данная система действует и поныне.

"Национальная система" была построена на основе двух новых видов обязательств, взятых на себя федеральным правительством в период "Нового курса" и Второй мировой войны: обязательств в области социального обеспечения и национальной обороны. Доля военных расходов в ВНП возросла с 1% в Период первой мировой войны до 40-50% в 30-е годы; в период после Второй мировой войны вплоть до 80-х годов она была равна 5-10%. Что касается расходов на социальное обеспечение и бесплатную медицинскую помощь, то они составляли в 1997 г. соответственно 4,5 и 2,6% от ВНП страны (с.72).

Как и при прежних финансовых системах изменение структуры правительственные расходов сопровождалось увеличением значимости конкретных видов налогов, в данном случае – подоходных налогов (индивидуальных, корпоративных, налогов на фонд заработной платы) как на национальном, так и на уровне штатов. Из Второй мировой войны США вышли с совершенно новой структурой доходов, в которой главенствующую роль играли именно

подоходные налоги. Обладая большим объемом информации относительно оплаты наемного труда, федеральное правительство могло собирать подоходные налоги с наименьшими издержками по сравнению с правительствами других уровней.

Сопоставление показателей расходов и доходов и их значимости в системе государственных финансов. Эволюция фискальной политики США неизбежно влекла за собой также изменения в величине и структуре государственных расходов. Однако в отличие от показателей доходов, которые изменялись быстрыми темпами в течение исторически короткого отрезка времени и были связаны с перераспределением активности между правительствами различных уровней, изменение структуры расходов происходило постепенно в течение относительно длительного периода. Исключение составляют лишь военные расходы периода Второй мировой войны и связанные с ними выплаты по долгам.

Общая тенденция роста государственных расходов совпадает с тенденцией роста доходов. Однако роль этих двух статей в развитии системы госфинансов страны была различной. В ходе анализа автор приходит к трем главным выводам.

1. С конца XIX в. рост госфинансов связан именно с ростом расходов, а не с уменьшением издержек по созданию доходной базы. Показательны в этом отношении 30-е годы, когда отмечался рост расходов в русле современного федерализма. Между тем подоходный налог стал важным источником государственных доходов лишь к началу 40-х годов; он не мог служить базой для принципиальных изменений политики благосостояния в период "Нового курса".

2. Долгосрочные изменения в распределении финансовой активности между правительствами различных уровней в большей степени обусловлены изменениями в структуре доходов, чем изменениями в расходах. В отличие от показателей доходов, изменения в величине и структуре расходов непосредственно не связаны с перераспределением активности правительств различных уровней. Причем тенденция к централизации расходов правительства США на протяжении 1902-1992 гг. была значительно менее ощутима, чем соответствующая тенденция в сфере доходов. Доходы оказались более централизованы вследствие все возрастающего использования межправительственных субсидий, что свидетельствует об изменении издержек пополнения доходов у правительств различных уровней, тогда как относительная выгода средств, выделяемых для расходов, не изменялась. Исключениями являются расходы на оборону и социальное обеспечение, темпы роста и централизации которых на протяжении столетия обгоняли темпы централизации общих сумм доходов и расходов.

3. Главным фактором более высоких темпов роста государственных финансов США по сравнению с ростом экономики в целом в течение XX в. явились изменения в расходах. С конца XIX в. правительства всех уровней брали на себя все возрастающие обязательства в сфере инфраструктуры, благосостояния, социального обеспечения, а с начала Второй мировой войны – обязательства, связанные с военным лидерством США (с.74-76).

Военные расходы и дефицит госбюджета: национальная история финансов после Второй мировой войны. Как свидетельствует американская история, войны оказывают громадное воздействие на государственную финансовую систему. По мнению автора, период со Второй мировой войны по 80-е годы – это аномалия. Если до войны военные расходы обычно составляли 1% от ВНП, то в 50-е годы (период войны в Корее) они превышали 10%, а в течение почти всех 60-х – 8%. Даже в период разрядки в 70-е годы эти расходы не снижались ниже 4,7%. В настоящее время, будучи самыми невысокими за период с 40-х годов – 3% от ВНП, они все же существенно превышают довоенный уровень (с.76).

Военные расходы в послевоенный период необычны и в другом отношении. Национальный долг неуклонно рос в течение первой половины XX в. – 4,3% от ВНП в первом десятилетии, 22,5% – в 20-х и 94,1% – в 40-х годах. В середине 70-х годов долг составлял 26% от ВНП. Однако, что удивительно, расходы по выплате процентов по госзаймам не соответствовали динамике долга; они оставались примерно на стабильном уровне – 0,9% от ВНП в 20-х, 1,9% – в 40-х и 1,4% – в середине 70-х годов. В целом в течение 35 лет после 1945 г. национальные военные расходы были на чрезвычайно высоком, а выплаты по процентам – на чрезвычайно низком уровнях (с.76-77).

Автор предлагает рассматривать 1940 г. как начало сорокалетнего периода "холодной войны", когда США проводили фискальную и кредитно-денежную политику военного времени, причем главной целью кредитно-денежного регулирования было поддержание на низком уровне процентных ставок. Подобная политика создавала сильное инфляционное давление в экономике, приведшее к резким вспышкам инфляции в конце 60-х и в 70-х годах. Реальные

процентные ставки оставались очень низкими вплоть до конца 70-х годов, когда федеральное правительство, наконец, отказалось от политики выпуска долговых обязательств.

Поворот от финансовой политики военного времени сказался на изменении взаимоотношений правительств различных уровней. В послевоенный период два фактора способствовали усилению централизации власти: 1) национальное правительство пользовалось преимущественным правом сбора подоходного налога; 2) оно осуществляло заимствования по преференциальной норме процента. После окончания военного финансирования возросли издержки федеральных заимствований и резко увеличились выплаты по процентам, что побудило национальное правительство сократить субсидии правительствам и местным штатам. И хотя основные показатели межправительственного распределения ответственности по сбору налогов и расходам остались прежними, в последние годы начала развиваться тенденция к бюджетной децентрализации. Например, прямые национальные субсидии местным правительствам, составлявшие в 1977 г. 8,4% доходов последних, уменьшились до 1,9% в 1992 г. (с.78).

Послевоенная кредитно-денежная политика федерального правительства, нацеленная на увеличение госдолга, имела еще одно последствие: она стимулировала разработку программ, по которым правительство должно было делать большие расходы в будущем в обмен на получение политического кредита в настоящем. Низкие или отрицательные реальные процентные ставки создавали условия, при которых правительственные обязательства по будущим расходам на такие программы, как "социальное обеспечение" или "бесплатная медицинская помощь", не казались иррациональной или безответственной политикой. В любом случае в период 1950-1980 гг. политики не сталкивались с какими-либо ограничениями, обычными в условиях крупного дефицита.

Как считает автор, весь послевоенный период может служить своего рода уроком того, что нужно сделать, чтобы постоянный и крупный бюджетный дефицит не сказался отрицательно на экономике. Однако, по его мнению, "привычка давать обязательства сейчас, тратить деньги потом и позволять будущему конгрессу расхлебывать все это... сослужила стране плохую службу" (с.79).

В заключение автор делает два основных вывода.

1. Существует тесная зависимость между инструментами (издержками) получения бюджетных доходов правительством конкретного уровня и активностью этого правительства в тот или иной исторический период. Конкретные аспекты этого вопроса, в частности роль конституционных поправок, требуют дальнейшего изучения.

2. Размер правительственных расходов относительно ВНП определяется функциями правительства и услугами, которые оно обязуется предоставить, а не выбором источника доходов. Неуклонный рост государственного сектора в XX в. является результатом решений правительства в сфере предоставления важнейших социальных и экономических услуг. Нет никаких оснований для предположения, что изменение структуры доходов государства может повлиять на величину его расходов.

E.E.Луцкая