



Russia and America in the 21st Century. 2013-2020

ISSN 2070-5476

URL - <http://rusus.jes.su>

All right reserved

Issue 2 Volume . 2018

Realignment of Budget Priorities by the D. Trump Administration: First Results

V. Vasiliev

*Institute for the U.S. and Canadian Studies of the RAS
Russian Federation, Moscow*

Abstract

The effectiveness of the fiscal policy of the D. Trump Administration on changing the configuration of the U.S. federal budget priorities is analyzed. The Administration of D. Trump adopted the principles of the R. Reagan Administration (1981–1989), which was based on a sharp increase in military spending and a large-scale tax reform. The resulting growth of the budget deficits in the 1980s, and nowadays is thought to be mitigated by significant reduction in social spending. The first results of the D. Trump Administration fiscal policy showed that a sharp increase in budget deficits in the first 1.5 years of the administration's stay in power was not offset by a reduction in social spending, which showed a weak interchangeability with military spending, mainly because of the active resistance of Democrats in the U.S. Congress to the politics of social spending cuts. Under these conditions, a highly likely prospect appears that the projected significant growth of budget deficits and gross federal debt will soon become an extremely powerful obstacle to the policy of further increasing military spending and modernizing U.S. strategic nuclear forces.

Keywords list (en): the D. Trump Administration, federal budget priorities, budget expenditures, budget revenues, military expenditures, social expenditures, budget deficit, public debt

Date of publication: 11.09.2018

Citation link:

Vasiliev V. Realignment of Budget Priorities by the D. Trump Administration: First Results // Russia and America in the 21st Century. 2018. Issue 2 [Electronic resource]. Access for registered users. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760000020-9-1/> (circulation date: 27.05.2020). DOI: 10.18254/S0000020-9-1

1 Приступившая к исполнению своих обязанностей в начале 2017 г. администрация Д. Трампа унаследовала от предыдущей демократической администрации Б. Обамы федеральный бюджет на 2017 фин. г. в уже утверждённом виде, в который она могла внести сравнительно небольшие корректирующие изменения до конца 2017 фин. г., (т.е. до 30 сентября). Эти изменения и регулирующие их законы нашли отражение в системе финансовых потоков федерального бюджета не сразу, а только в федеральном бюджете на 2018 фин. г., который начался 1 октября 2017 года. На первых этапах своей деятельности в марте 2017 г. администрация Д. Трампа сформулировала основные принципы своей фискальной политики на последующие четыре года и представила проект федерального бюджета на 2018 фин. год. Он был составлен Административно-бюджетным управлением (АБУ) под руководством М. Малвейни, назначенного Д. Трампом и утверждённого в этой должности Конгрессом 16 февраля 2017 года¹. В качестве исходных для последующей оценки изменений в приоритетах федерального бюджета, осуществленных администрацией Д. Трампа, необходимо взять параметры федерального бюджета, исполненного в 2017 фин. г., которые и будут выступать в роли референтных значений для последующих сравнений.

2

Фискальное наследие администрации Б. Обамы: параметры и характеристики федерального бюджета 2017 фин. года

а) Приоритеты расходных статей

В 2017 фин. г. суммарные расходы по федеральному бюджету достигли почти **4,0 трлн долл.**, или 20,8% ВВП². По абсолютному уровню расходов показатель 2017 фин. г. оказался рекордным за всю историю США, однако по размеру относительного показателя он находился на уровне, который считается в настоящее время оптимальным для роли федерального сектора в экономике США.

3 Спустя восемь лет пребывания у власти социально ориентированной администрации Б. Обамы ведущими расходными статьями федерального бюджета прочно стали расходы на социальные нужды. На их долю приходилось 72,8% суммарных расходов, а в абсолютном выражении – почти **2,9 трлн долл.** Основной статьёй социальных расходов по федеральному бюджету стало здравоохранение – **1 141 млрд долл.**, в том числе на медицинское обслуживание американских пенсионеров – 702 млрд долл., медицинскую помощь малоимущим слоям населения – 375 млрд долл. Пенсионные выплаты пожилым составили **796 млрд долл.**, включая пенсионные выплаты семьям по утере кормильца и 143 млрд долл. в виде пособий инвалидам³. Третью позицию занимали расходы на помощь малоимущим слоям американского общества в сумме **293 млрд долл.**, в том числе выплаты пособий по безработице – 31 млрд долл. Четвёртое место в иерархии социальных расходов по федеральному бюджету уверенно занимало пенсионное обслуживание служащих федерального правительства и американских военных в сумме **163 млрд долл.** И, наконец, на пятом месте находились выплаты пособий и помощь ветеранам американских войн в сумме **105 млрд долл.** Таким образом, в общей сложности на эти пять основных социальных статей расходов в 2017 фин. г. было израсходовано почти **2,5 трлн долларов.**

4 На втором месте в рамках макрофункциональных расходных статей по федеральному бюджету находились расходы по статье «национальная оборона», которые

достигли почти **600 млрд долл.**, или 15,0% всего объёма расходных статей по федеральному бюджету. В структуре военного бюджета США на первом месте находились текущие и эксплуатационные расходы в сумме 245 млрд долл., или немногим более 40,0% военных расходов. На втором месте шли расходы на довольствие и заработную плату американским военнослужащим в сумме 138 млрд. долл., или 23% военного бюджета. Третью позицию занимали расходы на закупку новых систем вооружения и различного рода оборудования в сумме 104 млрд. долл., или немногим более 17,0%. Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), включая испытания новых образцов техники, составили в 2017 фин. г. 68 млрд долл., или чуть больше 11,0% военного бюджета. И, наконец, расходы на прочие военные цели и нужды, включая расходы на капитальное строительство (базы и другие военные объекты), жильё для военнослужащих и членов их семей, а также на развитие атомной энергетики для военных нужд, прочие оборонные расходы составили порядка 45 млрд. долл., или 7,5% всего объёма военных расходов.

5 Для понимания изменений, произведённых в структуре бюджетных приоритетов администрацией Д. Трампа, необходимо иметь в виду, что военные расходы, в отличие от социальных расходов, проанализированных выше, относятся к категории так называемых «дискреционных расходов», которые подлежат ежегодному утверждению Конгрессом в форме законопроектов об ассигнованиях. Социальные расходы в своей подавляющей части относятся к так называемым «обязательным расходам», величина которых определяется базовыми законодательными актами, периодические изменения в которых в виде «реформ» и предопределяют объёмы расходов по этим программам в течение продолжительного периода времени, измеряемого годами и даже десятилетиями.

6 В бюджетной практике федерального правительства исторически сложилось так, что «дискреционные расходы» представлены в виде двух примерно равных по объёму составных компонентов – военные расходы и расходы на гражданские нужды, т.е. важные социально-экономические программы. В их число входят программы развития транспорта, охрана окружающей среды и развитие природных ресурсов, включая энергетические, развитие торговли, жилищного строительства и городской среды. К «дискреционным» относятся также расходы на правоохранительную и международную деятельность федерального правительства, т.е. на финансирование деятельности Государственного департамента США и Управления международного развития (УМР), а также гражданские программы исследования и освоения космического пространства. Согласно положениям американского бюджетного законодательства, изменение объёма расходов на военные нужды должно сопровождаться симметричным изменением объёма расходов на гражданские нужды; это положение справедливо как по отношению к вектору увеличения расходов, так и к возможному вектору их снижения.

7 В 2017 фин. г. объём «дискреционных расходов» на гражданские нужды составил **610 млрд долл.**, из которых на первом месте шли расходы на развитие транспортной инфраструктуры США в сумме 93 млрд долл., на втором – расходы на образование (как высшее, так и среднее), обеспечение занятости, подготовку и переподготовку рабочей силы в сумме 92 млрд. долл., на третьем – расходы на медицинскую помощь ветеранам американских войн в сумме 72 млрд. долл., на четвёртом – денежная помощь малоимущим слоям населения в сумме 67 млрд долл., на пятом – административные расходы на управление федеральными программами медицинского обслуживания в сумме 60 млрд долл., на шестом – расходы на правоохранительную деятельность в сумме 55 млрд долл., на седьмом – расходы на международную деятельность в сумме 51 млрд долл., и на восьмом месте – расходы на развитие науки, техники и освоение космического пространства в сумме 30 млрд долларов⁴. Таким образом, на эти восемь гражданских направлений «дискреционных расходов» в 2017

фин. г. приходилось в общей сложности 520 млрд. долл., или порядка 85% всех «дискреционных расходов» на гражданские нужды.

8 И, наконец, на выплату нетто-процентов в 2017 фин. г. федеральное правительство израсходовало **263 млрд долл.**, или 6,6% суммарных расходов по федеральному бюджету⁵. Для сравнения можно указать, что выплаченные в 2017 фин. г. нетто-проценты составили 44% объёма военного бюджета США.

9

б) Структура доходных статей

В 2017 фин. г. доходы федерального бюджета в абсолютном измерении достигли рекордного уровня в **3,3 трлн долл.**, или 17,3% ВВП США. Следует отметить, что этот показатель примерно соответствовал среднегодовой доле доходных статей федерального бюджета за предыдущие 20 лет (с 1997 по 2016 фин. гг.), которая составила 17,2% ВВП⁶. Д. Трамп унаследовал от предыдущей демократической администрации следующую структуру доходных статей федерального бюджета.

10 Главную роль играли подоходные налоги, объём которых достиг 1 587 млрд долл., или порядка 48% доходов федерального бюджета. Вторую позицию с заметным отставанием занимал единый социальный налог (налоговые отчисления в фонды социального страхования), величина которого составила 1 162 млрд долл., или 35% поступлений в казну федерального правительства. В структуре налоговых отчислений в фонды социального страхования основную роль играли налоги для выплаты пенсий в сумме 851 млрд долл.; на втором месте находились налоговые взносы в фонды больничного обслуживания пенсионеров – 256 млрд долл., и на третьем – прочие налоговые отчисления в сумме 55 млрд долл., из которых основная часть приходилась на долю отчислений в фонды страхования по безработице в сумме 46 млрд долларов.

11 Третью позицию в макроструктуре доходов федерального бюджета занимали налоги на прибыли корпораций, величина которых достигла почти 300 млрд долл., или 9% поступлений. На четвёртом месте находились прочие виды поступлений в федеральный бюджет в сумме 270 млрд долл., или 8,1% всех поступлений. Среди прочих видов поступлений на первом месте находились акцизные налоги в сумме 84 млрд долл., на втором – перечисления в федеральный бюджет прибылей Федеральной резервной системы (ФРС) в размере 81 млрд долл., на третьем месте таможенные пошлины в сумме 35 млрд долл. и на четвёртом – налоги на дарения и имущество в сумме 23 млрд долл. Прочие виды поступлений в федеральный бюджет в 2017 фин. г. составили 48 млрд долларов⁷. В целом структура поступлений в федеральный бюджет 2017 фин. г. примерно соответствовала показателям 2012–2016 фин. гг., т.е. параметрам, характерным для развития американской экономики в период после финансово-экономических потрясений 2007–2009 фин. годов.

12

в) Показатели дефицита и валового федерального долга

В итоге бюджетный дефицит в 2017 фин. г. составил **667 млрд долл.**, или 3,5% ВВП. В 2017 фин. г. дефицит федерального бюджета показал устойчивую тенденцию к росту второй год подряд. До 2015 фин. г. бюджетный дефицит США неуклонно снижался после «Великой рецессии» 2007–2009 гг., при этом после 2013 фин. г. в относительном измерении он опустился ниже 3,0% ВВП, составив в 2014 фин. г. 2,8% ВВП, а в 2016 фин. г. – 2,4%. В этой

связи можно указать, что согласно современным представлениям американских экономистов приемлемой величиной бюджетного дефицита считается показатель, равный 3,0% ВВП, и он примерно равен среднегодовому показателю бюджетного дефицита США за последние 50 лет (2,9% ВВП)⁸. Соответственно, валовой долг федерального правительства в 2017 фин. г. достиг отметки в **20,2 трлн долл.** и составил 105,4% ВВП. В этой связи можно указать, что с 2012 фин. г. соотношение валового федерального долга и ВВП США устойчиво превышало 100%. В 2017 фин. г. 43,1% долга федерального бюджета внешним его держателям в сумме 6,3 трлн долл. приходилось на долю иностранных юридических и физических лиц⁹.

13

Разбалансирование системы федеральных финансов по Д. Трампу: возвращение в 1980-е годы

К концу 2018 фин. г. стало предельно ясно, что политика администрации Д. Трампа по наращиванию военных расходов, наложенная на параллельное проведение масштабной налоговой реформы, быстро вернула США к суровым реалиям первой половины 1980-х годов, когда аналогичная политика Р. Рейгана обернулась колоссальным ростом бюджетных дефицитов и стремительным увеличением валового долга федерального правительства. В середине июля 2018 г. Административно-бюджетное управление опубликовало промежуточный отчёт об исполнении федерального бюджета за 2018 фин. год.

14 Согласно предварительным оценкам АБУ, в 2018 фин. г. расходы США по статье «национальная оборона» составят **613 млрд долларов**¹⁰. Весной 2017 г. администрация Д. Трампа в своей бюджетной заявке на 2018 фин. г. запросила у Конгресса дополнительно **50 млрд долл.** на военные нужды. Представляя в феврале 2018 г. проект федерального бюджета на 2019 фин. г., АБУ оценило прямые военные расходы США в 2018 фин. г. в размере **643,3 млрд долл.**, что было выше показателя 2017 фин. г. на 44,6 млрд долл., или на 7,3%¹¹.

15 Скорректированные данные о величине военного бюджета США в 2018 фин. г. свидетельствуют о том, что военные расходы увеличатся по сравнению с 2017 фин. г. всего на 2,3%; более того, в промежуточном отчёте за 2018 фин. г. прямо говорится о том, что военные расходы в 2018 фин. г. были сокращены **на 37 млрд долл.** вследствие «более медленных, чем ожидалось ранее, темпов освоения выделенных бюджетных средств и проволок в Конгрессе в составлении и принятии законопроектов об ассигнованиях»¹². Таким образом, планы администрации Д. Трампа по массивному наращиванию военной мощи США уже на самых первых этапах реализации натолкнулись на серьёзные препятствия финансово-экономического и политического плана.

16 Эффект масштабной налоговой реформы, обретшей законодательный статус 22 декабря 2017 г.¹³, быстро проявился в бюджетных показателях 2018 фин. г. Согласно оценкам АБУ, доходы федеральной казны в абсолютном выражении в 2018 фин. г. останутся примерно на уровне 2017 фин. г. и составят **3322 млрд долл.** В относительном выражении доля доходных статей федерального бюджета в 2018 фин. г. сократится на 0,8% ВВП по сравнению с 2017 фин. г.¹⁴ Основную «бюджетную дыру» в доходных статьях федерального бюджета породили налоги на прибыли корпораций, которые, по предварительным данным, уменьшатся в 2018 фин. г. по сравнению с 2017 фин. г. почти на **100 млрд долл.** – с 297 млрд до 204 млрд долларов¹⁵. Объём подоходных налогов, наоборот, вырастет на 100 млрд долл. – с 1 587 млрд долл. в 2017 фин. г. до 1 685 млрд долл. в 2018 фин. г. Положения налоговой реформы Д. Трампа распространились на федеральный налог на дарения и имущество, поэтому он

также в 2018 фин. г. останется на уровне 2017 фин. г. и составит 23 млрд долларов.

17 Показатели других доходных статей не претерпят почти никаких изменений: налоговые взносы в фонды социального страхования увеличатся на 8 млрд долл. – с 1 163 млрд долл. в 2017 фин. г. до 1 171 млрд долл. в 2018 фин. г., акцизные налоги также вырастут на 8 млрд долл. – с 84 млрд до 92 млрд, таможенные пошлины увеличатся на 3 млрд долл. – с 35 млрд до 38 млрд, однако эти увеличения в сумме 19 млрд долл. компенсировано почти симметричным сокращением поступлений в федеральный бюджет прибылей ФРС, которые уменьшатся с 81 млрд до 72 млрд, т.е. на 9 млрд долл., и прочих видов поступлений, которые сократятся с 48 млрд до 37 млрд, или на 11 млрд долларов¹⁶.

18 Сопоставление параметров федеральных бюджетов за 2017 фин. г. и 2018 фин. г. показывает, что при равенстве абсолютных значений доходных статей, основное различие проявило себя в расходных статьях; в 2018 фин. г. расходная часть федерального бюджета вырастет с 3 982 млрд долл. до 4 212 млрд долл., или на **230 млрд**. В относительном выражении этот рост составит всего 0,1% ВВП: если в 2017 фин. г. доля расходной части федерального бюджета в ВВП составляла 20,8%, то в 2018 фин. г. – 20,9%¹⁷. Таким образом, администрация Д. Трампа в целом придерживается политики роста федеральных расходов, пропорционального темпам роста ВВП. По всей видимости, подобного рода установка проистекает из базовой экономической философии республиканской администрации Д. Трампа, в основу которой положены представления об ограниченной роли государственного сектора, в том числе его федерального сегмента, в экономических процессах. Это обстоятельство представляется важным «самоограничением» администрации Д. Трампа при реализации её амбициозных экономических планов, таких как наращивание военной мощи, модернизация экономической инфраструктуры, развитие топливно-энергетического комплекса, освоение космического пространства.

19 Согласно предварительной оценке АБУ, в 2018 фин. г. дефицит федерального бюджета составит **890 млрд долл.**, или увеличится по сравнению с 2017 фин. г. на **224 млрд**. В относительном измерении он увеличится с 3,5% до 4,4% ВВП США¹⁸. Таким образом, рост расходной части федерального бюджета арифметически объясняет скачкообразный рост бюджетного дефицита в 2018 фин. г. Тем не менее, потери в доходной части федерального бюджета в размере 93 млрд долл. как следствие принятия налоговой реформы в конце 2017 г., безусловно, следует отнести к фактору вклада в увеличение бюджетного дефицита 2018 фин. г. В относительном измерении эти потери составляют примерно 42% объёма бюджетного дефицита 2018 фин. года.

20 В 2018 фин. г. расходы на социальные программы, которые следуют «автопилотному» принципу формирования бюджета, увеличатся, по меньшей мере, на **56 млрд долл.**, или с 2 519 млрд долл. в 2017 фин. г. до 2 575 млрд долл. в 2018 фин. году¹⁹. Особо быстрыми темпами увеличатся расходы на пенсионное обслуживание – с 939 млрд до 982 млрд, т.е. на 43 млрд долл., а также расходы на медицинскую помощь малоимущим слоям населения по программе «Медикейд», которые увеличатся с 375 млрд до 399 млрд, т.е. на 24 млрд долл. Одновременно имело место сокращение бюджетных расходов по ряду социальных программ в сумме **18 млрд долл.**, главным образом на выплату пособий по безработице. В этой связи можно указать, что если с октября 2017 г. по март 2018 г. безработица в США устойчиво находилась на уровне 4,1%, то с апреля по июнь 2018 г. она составила в среднем 3,9%²⁰.

21 Особо следует остановиться на том обстоятельстве, что администрации Д. Трампа не удалось достичь экономии бюджетных средств по программе доступного медицинского страхования, известной как «Обамакэр». Попытки Республиканской партии реформировать

эту систему в 2017 г. окончились провалом, и в июле 2017 г. Д. Трамп взял курс на «автоматический коллапс» системы доступного медицинского страхования, рассчитывая на то, что крах «Обамакэр» обернётся высвобождением бюджетных средств²¹. Стратегия «автоматического коллапса» строилась на том, что американцы, не имеющие медицинских страховок, будут постепенно отказываться от медицинских услуг системы «Обамакэр», поскольку бóльшая их часть предоставляется в форме субсидий из федерального бюджета к собственным первоначальным взносам этой категории граждан США. Однако потребность в медицинском обслуживании и заботе о сохранении собственного здоровья оказалась для миллионов американцев сильнее логики экономии затрат из собственного бюджета, и в результате – вопреки всем расчётам аналитиков администрации – расходы на субсидии по программе «Обамакэр» из федерального бюджета в 2018 фин. г. выросли по сравнению с 2017 фин. г. на **13 млрд долл.**, или с 39 млрд до 52 млрд долларов²².

22 И, наконец, важнейшую роль в увеличении бюджетного дефицита сыграл рост расходов на выплату нетто-процентов, которые возросли в 2018 фин. г. по сравнению с 2017 фин. г. на **59 млрд долл.**, или с 263 млрд до 322 млрд, перевалив за психологически важную отметку 300 млрд долларов²³. Таким образом, в настоящее время объём выплачиваемых нетто-процентов составляет более половины (52%) расходов США на военные нужды.

23

«Ахиллесова пята» бюджетной стратегии администрации Д. Трампа: крах механизма взаимозамещения военных и социальных расходов

В условиях «автопилотного» увеличения подавляющей части расходов на социальные программы практически единственным механизмом стабилизации или сокращения бюджетного дефицита является сокращение расходов на социально-экономические программы, которые относятся к категории «дискреционных расходов». Собственно по этому пути и решила пойти администрация Д. Трампа на начальных этапах формирования своей бюджетной политики, предложив в марте 2017 г. план перестройки бюджетных приоритетов, предусматривавший рост ассигнований на военные нужды за счёт симметричного сокращения «дискреционных расходов» на социально-экономические нужды в сумме примерно 50 млрд долларов.

24 Эта попытка манёвра бюджетными средствами натолкнулась на жёсткое сопротивление фракций Демократической партии в обеих палатах Конгресса США, которым в начале февраля 2018 г. под угрозой «закрытия» федерального правительства удалось навязать республиканцам в Конгрессе компромиссный вариант законопроекта, получившего название Двухпартийного закона о бюджете (P.L. 115-123). Законопроект был принят Сенатом США в соотношении голосов 71 «за» и 28 «против» (среди голосовавших «против» оказалось 16 сенаторов-республиканцев). Палата представителей проголосовала следующим образом: 240 «за» и 186 «против» (среди голосовавших «против» оказалось 67 конгрессменов-республиканцев)²⁴.

25 Общий смысл принятого закона, известного также как «сделка Ч. Шумера и М. Макконнелла» (первый – лидер демократического меньшинства в Сенате, второй – лидер республиканского большинства в Сенате), сводился к тому, что демократы дали республиканцам и, соответственно, администрации Д. Трампа, «зеленый свет» на любой объём увеличения военных расходов в обмен на симметричное увеличение «дискреционных расходов» на социально-экономические нужды. Технически, согласно положениям

Двухпартийного закона о бюджете, были подняты «потолки» ограничений на рост, как военных расходов, так и расходов на социально-экономические нужды, введённые ещё в 2011 г. согласно закону «О контроле над бюджетом» в качестве одного из основных механизмов контроля над бюджетными дефицитами.

26 В целом общий объём дополнительных ассигнований в рамках «дискреционных расходов» в расчёте на 2018 и 2019 фин. гг. был определён в сумме **296 млрд долл.** – 143 млрд для 2018 фин. г. и 153 млрд для 2019²⁵. В результате распределения суммы дополнительных ассигнований пополам между военными и социально-экономическими программами в 2018 фин. г. оба эти направления получили возможность увеличить свою долю «дискреционных расходов» на 70 млрд долл. соответственно. В итоге «дискреционные расходы» в 2018 фин. г. выросли на **74 млрд долл.** по сравнению с 2017 фин. г. и составили **1 274 млрд**, при этом прирост расходов на социально-экономические нужды в сумме **50 млрд**, явившийся следствием разницы между расходами в 2018 фин. г. в сумме 660 млрд долл. и расходами 2017 фин. г. в сумме 610 млрд долл. почти в 4 раза превысил рост военных расходов в сумме примерно 14 млрд долларов(!)²⁶.

27 Положения Двухпартийного закона о бюджете, согласно расчётам аналитиков независимой исследовательской организации «Комитет за ответственный федеральный бюджет», неизбежно приведут к тому, что с 2018 по 2027 фин. гг. бюджетные дефициты и соответственно валовой долг федерального правительства увеличатся дополнительно на **2,1 трлн долл.**; таким образом, с 2019 фин. г. «ежегодные бюджетные дефициты в размере 1,0 трлн долл. бесконечно долго будут оставаться составной частью системы федеральных финансов»²⁷. Согласно промежуточному отчёту АБУ об исполнении федерального бюджета США за 2018 фин. г., в 2019 фин. г. бюджетный дефицит США перевалит за 1,0 трлн долл. и впервые в американской истории достигнет отметки в **1 085 млрд**, или 5,1% ВВП²⁸.

28 В целом, по заключению аналитиков «Комитета за ответственный федеральный бюджет», рост бюджетного дефицита в 2018 фин. г. по сравнению с 2017 фин. г. примерно на **80%** объясняется изменениями бюджетных приоритетов, произведёнными администрацией Д. Трампа, и только на 20% – изменениями в экономической конъюнктуре на протяжении 2017–2018 гг., включая выделение дополнительных бюджетных средств на борьбу со стихийными бедствиями и техногенными катастрофами²⁹.

29

Потеря контроля над ростом федерального долга

Пересчёт АБУ данных о бюджетных расходах и доходах, произведённых в период с февраля по июль 2018 г., показал рост бюджетного дефицита к концу 2018 фин. г. на 17 млрд долл.: если в феврале 2018 г. АБУ оценивало бюджетный дефицит за 2018 фин. г. в сумме 873 млрд, то в июле 2018 г. он был увеличен до 890 млрд долларов³⁰. Соответственно, были увеличены прогностические оценки суммарных объёмов бюджетных дефицитов на предстоящие 10 лет – до 2028 фин. года. В итоге АБУ пересмотрело величины прироста долга федерального правительства на период 2017–2028 фин. гг. В феврале 2018 г. АБУ прогнозировало увеличение валового федерального долга с 2017 по 2028 фин. гг. на **9 736 млрд долл.**, или с 20 206 млрд до 29 942 млрд³¹. В июле 2018 г. увеличение долга федерального правительства для периода 2017–2028 фин. гг. прогнозировалось в сумме **10 954 млрд долл.**, или с 20 206 млрд до 31 160 млрд³². Таким образом, даже сравнительно небольшое увеличение размера бюджетного дефицита в 2018 фин. г. на сумму всего 17 млрд

долл. обернулось ростом валового долга федерального правительства в расчёте на предстоящие 10 лет на **1,2 трлн (! – В.В.)**.

30 Ещё более пессимистическую позицию в отношении перспектив увеличения валового долга федерального правительства заняло Бюджетное управление Конгресса США (БУК). Эксперты и аналитики АБУ и БУК для оценки соотношения федерального долга и ВВП используют два показателя: а) валовой долг федерального правительства и б) федеральный долг внешним его держателям – юридическим и физическим лицам. В показатель валового федерального долга входят ценные бумаги Министерства финансов США, принадлежащие федеральным министерствам и ведомствам – «собственным» держателям федерального долга. За последние 10 лет валовой долг федерального правительства по своему объёму превышал величину федерального долга внешним его держателям примерно на 30%. Так, в 2017 фин. г. соотношение валового федерального долга и ВВП составило 105,4%, а соотношение федерального долга внешним его держателям и ВВП – 76,5%³³.

31 Согласно оценке экспертов и аналитиков БУК, уже в середине 2030-х годов соотношение долга федерального правительства внешним его держателям и ВВП превысит рекордный показатель 1946 фин. г., который на тот момент составлял 106% ВВП³⁴. Однако фактически соотношение валового долга федерального правительства и ВВП может быть превышено уже в середине 2020-х годов, а, возможно, и в первой половине следующего десятилетия. Расчёты БУК показывают, что в период 2019–2028 фин. гг. они будут составлять 96%, а в период 2028–2039 фин. гг. – 118% ВВП³⁵.

32 Показатель соотношения валового долга федерального правительства и ВВП, равный 120% ВВП, в настоящее время считается большинством американских экономистов известным пределом «прочности» федеральной долговой пирамиды, давление которой на экономику США она успешно выдержала в середине 1940-х и в последующие годы. Однако в настоящее время возможность быстрого «обвала» пирамиды долга федерального правительства – в отличие от середины 1940-х годов – усугубляется действием двух факторов фундаментального свойства. Во-первых, в отличие от середины 1940-х годов, когда в США обозначилась устойчивая тенденция к снижению соотношения валового федерального долга и ВВП, действовавшая на протяжении последующих 30 лет вплоть до середины 1970-х годов, в настоящее время главную роль играет не менее устойчивая тенденция к долгосрочному росту соотношения валового федерального долга и ВВП. В частности, согласно расчётам БУК, в период 2039–2048 фин. гг. это среднегодовое соотношение будет составлять «умопомрачительные» 152%³⁶.

33 Во-вторых, в середине 1940-х годов основная часть общенациональной задолженности США приходилась на долю федерального правительства. Так, в 1946 фин. г. в абсолютном выражении валовой долг федерального правительства составил 271,0 млрд долл., или 75,8% задолженности всех секторов американской экономики (штатных и местных органов власти, корпоративного сектора и сектора домашних хозяйств), которая на тот момент равнялась 357,4 млрд³⁷. В относительном выражении соотношение общенационального долга и ВВП в 1946 фин. г. составило порядка **157%**³⁸. В настоящее время общенациональная задолженность США составляет **70,8 трлн долл.**, а соотношение общенациональной задолженности и ВВП достигло **350%** (! – В.В.)³⁹. Иными словами, эти данные достаточно убедительно свидетельствуют о том, что в настоящее время резко возросла уязвимость американской экономики к возможным шоковым потрясениям, которые может спровоцировать стремительно увеличивающаяся пирамида общенационального долга США.

34 Бурный рост долга федерального правительства порождает ряд серьёзных экономических и социальных последствий, которые могут оказать значительное негативное

влияние на конечную реализацию экономической программы администрации Д. Трампа. **Во-первых**, расширение рынка ценных бумаг, эмитируемых Министерством финансов США для покрытия бюджетных дефицитов, оборачивается сокращением объёмов инвестиций в развитие как частного сектора экономики, так и жилищно-коммунального хозяйства. Как указывалось в аналитическом докладе БУК, «меньшие инвестиции, например в создание и развитие фабрик и компьютеров, будут неизбежно вести к меньшей производительности труда рабочих и служащих. Поскольку рост производительности труда является основным фактором увеличения реальной заработной платы работников, меньшие инвестиции также обернутся снижением средней почасовой оплаты труда, что в свою очередь негативно скажется на стимулах к трудовой деятельности»⁴⁰.

35 Согласно данным официальной американской статистики, в I квартале 2018 г. имело место и замедление темпов роста производительности труда, и даже падение реальной заработной платы в частном несельскохозяйственном секторе экономики. Так, если в I квартале 2017 г. производительность труда выросла на 1,3% по сравнению с IV кварталом 2016 г., то в I квартале 2018 г. она выросла по сравнению с IV кварталом 2017 г. всего на 0,4%. Реальная почасовая заработная плата в I квартале 2017 г. выросла на 0,3% по сравнению с IV кварталом 2016 г., а в I квартале 2018 г. сократилась по сравнению с IV кварталом 2017 г. на 0,2%⁴¹.

36 **Во-вторых**, быстрое увеличение размеров выплачиваемых нетто-процентов объективно ведёт к резкому усложнению задачи по изменению системы бюджетных приоритетов на стороне как расходных, так и доходных статей федерального бюджета. В условиях роста нетто-процентов их выплата, как показал американский опыт фискальных кризисов, становится первоочередной задачей федерального правительства, ибо в случае отсрочки или отказа выплачивать проценты на мировых фондовых рынках может возникнуть финансовая паника из-за опасений возможного дефолта США по накопленным государственным долгам.

37 В этой связи американские аналитики независимой исследовательской компании «Стэндрт энд Пурс» определяют степень вероятности дефолта США по государственным долгам по состоянию на 2017 г. как не превышающие 0,1%, однако при этом отмечается, что в 2018 г. число дефолтов по ценным бумагам (облигациям, эмитированными штатными и местными органами власти) достигло 20, из которых 14 пришлось на ценные бумаги, эмитированные властями «свободно» присоединившейся территории Пуэрто-Рико, и этот показатель является вторым самым высоким показателем после 1986 года⁴².

38 Примечательно также и то, что в 2018 г. Принстонский университет опубликовал исследование профессора С. Эдвардса с весьма примечательным названием «Американский дефолт. Неизвестная история Ф.Д. Рузвельта, Верховного суда и битвы за золото»⁴³, в которой он писал: «Одним из самых стойких мифов о США является миф о том, что федеральное правительство никогда не объявляло дефолта по своим долгам. Каждый раз, когда Конгресс обсуждает проблему повышения потолка государственного долга, политики и журналисты в один голос начинают произносить мантру о том, что США никогда не подводили своих кредиторов. Однако эта мантра имеет один подвох: она просто не соответствует действительности»⁴⁴. В этой связи С. Эдвардс напоминает, что федеральное правительство США объявляло о дефолтах по своим долгам в 1790 г. и в 1933 г., когда дефолт, в частности, принял форму отказа от свободного обращения золота в экономике; правительства девяти штатов признавали себя банкротами в 1841–1842 гг. и правительства 10 штатов – в 1873–1884 годах.

39 И, наконец, **в-третьих**, высшее политическое руководство США всё в большей

степени склонно в настоящее время считать проблему стремительно растущего государственного долга США одной из самых серьёзных угроз национальной безопасности США. В феврале 2018 г. директор национальной разведки США Д. Коутс, выступая на слушаниях в Конгрессе, прямо заявил о том, что среди всех внутренних и внешних угроз, с которыми сталкиваются США, «самой серьёзной угрозой для нашей экономической и национальной безопасности» являются рост государственного долга и «неспособность США справиться со стремительно ухудшающейся фискальной ситуацией». При этом он указал, что ещё в 2010 г. тогдашний председатель Комитета начальников штабов (КНШ) адмирал М. Маллен впервые определил проблему «национального долга как самую большую угрозу национальной безопасности США»⁴⁵.

⁴⁰ Как указал Д. Коутс, впоследствии с этой оценкой солидаризировались и полностью её поддержали бывшие госсекретари США М. Олбрайт и Г. Киссинджер, а также бывшие министры обороны Р. Гейтс и Л. Панетта. В администрации Д. Трампа аналогичную позицию занял министр обороны Дж. Мэттис⁴⁶. Трактовка представителями высшего политического руководства страны проблемы растущего долга федерального правительства как самой серьёзной угрозы национальной безопасности США всё в большей степени начинает проявлять себя в вопросах взаимоотношений с союзниками США по НАТО, с требованиями администрации Д. Трампа довести расходы на военные нужды 29 стран – членов альянса до 2% (и даже до 4%) ВВП, с политикой начала торговых войн и планами введения таможенных пошлин в торговле с основными торговыми партнёрами США на сумму в десятки и даже сотни миллиардов долларов, на ряде других ключевых направлений американской внутренней и внешней политики.

Перестройка бюджетных приоритетов администрацией Д. Трампа: первые итоги

Васильев В. С.

*Институт США и Канады РАН
Российская Федерация, Москва*

Аннотация

В статье анализируется результативность фискальной политики Д. Трампа по изменению конфигурации приоритетов федерального бюджета США. В основу своей бюджетной стратегии администрация Д. Трампа положила принципы фискальной политики администрации Р. Рейгана (1981–1989), которая строила её на резком увеличении военных расходов и масштабных налоговых реформах. Противодействие увеличению бюджетных дефицитов и в 1980-е годы, и в настоящее время видится на путях существенного сокращения социальных расходов. Первые итоги политики республиканской администрации показали, что значительный рост бюджетных дефицитов за первые 1,5 года пребывания её у власти не был компенсирован сокращением социальных расходов, которые показали слабую взаимозаменяемость с военными расходами, главным образом по причине активного сопротивления демократов в Конгрессе. В этих условиях вырисовывается вполне вероятная перспектива того, что прогнозируемый значительный рост бюджетных дефицитов и валового федерального долга уже в самое ближайшее время выступит в роли мощного барьера для дальнейшего наращивания военных расходов и модернизации стратегических ядерных сил США.

Ключевые слова: администрация Д. Трампа, приоритеты федерального бюджета, бюджетные расходы, бюджетные доходы, военные расходы, социальные расходы, бюджетный дефицит, государственный долг

Дата публикации: 11.09.2018

Ссылка для цитирования:

Васильев В. С. Перестройка бюджетных приоритетов администрацией Д. Трампа: первые итоги // Россия и Америка в XXI веке. 2018. Выпуск 2 [Электронный ресурс]. Доступ для зарегистрированных пользователей. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760000020-9-1/> (дата обращения: 27.05.2020). DOI: 10.18254/S0000020-9-1