

Молитика и бюджет

Исторический ужин заложил основу для финансов США

Витор Гаспар и Давид Амаглобели

Вечером 20 июня 1790 года Джеймс Мэдисон и Александр Гамильтон встретились в доме Томаса Джефферсона на Мейден-Лейн в Нью-Йорке. За продолжительным ужином трое заключили историческую договоренность, которая заложила финансовую основу для нарождающейся нации. Мэдисон согласился с тем, что федеральное правительство США примет на себя долги штатов, возникшие в результате революционной войны; в обмен на это Гамильтон согласился поддержать перенос столицы страны на берега реки Потомак, это место было предпочтительным для Мэдисона, уроженца штата Вирджиния. Это соглашение является одним из ранних ярких примеров того, как политическая борьба в налогово-бюджетной сфере может сформировать историю. Этот эпизод остается актуальным, поскольку он показывает, что политические события играют важнейшую роль в проведении далеко идущих реформ государственных финансов. Реформа государственных финансов в своей основе имеет политический характер, и она обладает потенциалом формирования самой политической системы. Как показывает этот знаменитый ужин, политические переговоры могут помочь преодолеть кажущиеся непреодолимыми препятствия и стать движущей силой институциональных преобразований. Сегодняшние политические руководители, которые игнорируют политические реалии, обречены быть неэффективными.

Примерно за 18 месяцев до этого исторического ужина, когда Джордж Вашингтон был избран первым президентом страны, федеральное правительство было банкротом. Министерство финансов было создано лишь в сентябре 1789 года, а первые федеральные доходы еще не поступали. Но к 1792 году новая администрация смогла навести порядок в налогово-бюджетной сфере. Помимо принятия долга штатов, она реструктурировала свой долг военного времени, создала прочный федеральный налоговый потенциал на основе тарифов и эффективной таможенной службы, заложила основы для государственного кредита, учредила национальный банк, содействовала развитию финансовых рынков. Эти меры обеспечили федеральному правительству инструменты для политики активного экономического развития.

В истории финансов редко были случаи, когда за столь короткие сроки удалось столь многого достигнуть. Создание и формирование потенциала страны для управления государственными финансами представляло собой глубоко политический процесс. Этот процесс разделил отцов-основателей на два противоположных лагеря: федералистскую партию Гамильтона и Джона Адамса, которые выступали за сильное федеральное правительство, и Демократическо-Республиканскую партию Джефферсона и Мэдисона, которые предпочитали децентрализованное правительство с ограниченными федеральными полномочиями. Это политическое деление с тех пор является особенностью американской политики.

Прагматическое видение

Гамильтон признавал, что одна Конституция не сделает федеральное правительство сильным; необходимо также создать инфраструктуру государственных финансов. Руководствуясь концепцией, которая была прагматической и конкретной, а не абстрактной и теоретической, Гамильтон изложил свою программу в трех важнейших докладах: о государственном кредите (январь 1790 года), о национальном банке (декабрь 1790 года) и о промышленности (декабрь 1791 года). Взятые в совокупности, эти три доклада освещали пять ключевых областей: налогообложение, государственный кредит, финансовый рынок и финансовые организации, финансовую стабильность и преодоление кризисов, а также внешнеторговую политику. Гамильтона вдохновлял новый тип государства, который возник после британской Славной революции 1688–1689 годов: государство, которое способно мобилизовать ресурсы для войны и международной конкуренции и которое активно участвует в экономическом и финансовом развитии. Эта программа государственного строительства доминировала в политических дебатах в США на протяжении следующего десятилетия.

Широко известно, что Мэдисон и Гамильтон были близкими политическими союзниками. Они сотрудничали в подготовке «Федералистских бумаг», которые достигли своей цели и убедили штаты ратифицировать Конституцию. Они продолжали сотрудничать в сфере налогообложения. Через



Рисунок 1

Обеспеченные всеми доходами и заимствованиями

Цены на казначейские ценные бумаги США стали повышаться с созданием Министерства финансов в сентябре 1789 года и продолжали расти, что объяснялось повышением кредитоспособности федерального правительства. За этим бумом в 1791–1792 годах последовал обвал.

(Цены на долговые ценные бумаги в долларах)



Источник: eh.net/database; данные, составленные Ричардом Силлой, Джеком Вильсоном и Робертом Райтом.

Примечание. Левая панель, охватывающая период до 1791 года, включает четыре различных вида обращающихся ценных бумаг, выпущенных Контиентальным конгрессом. В правой панели, начинающейся в конце 1790 года, показаны цены на новые 6-процентные ценные бумаги Александра Гамильтона, выпущенные в Бостоне, Нью-Йорке и Филадельфии.

два дня после достижения кворума в Сенате, 8 апреля 1789 года Мэдисон внес на рассмотрение Первый акт о тарифах (который стал законом 1 августа), с тем чтобы мобилизовать ресурсы, необходимые для обслуживания государственного долга и обеспечения надлежащего функционирования федерального правительства. Тарифы были наиболее быстрым способом сбора доходов; прямые налоги, с другой стороны, было труднее собирать, они были глубоко непопулярны. Тарифы обеспечивали стабильный источник доходов, и на них приходилось примерно 90 процентов совокупной суммы. Эта важнейшая основа была заложена даже до того, как Гамильтон вступил в должность первого министра финансов.

Следующей задачей было решение проблемы государственного долга, что привело к первоначальным противоречиям между важнейшими союзниками. Цель заключалась в обеспечении того, чтобы казначейские ценные бумаги воспринимались как безопасные активы и надежный источник финансирования для федерального правительства. Гамильтон оценивал объем государственного долга в 79 млн долл. (примерно 40 процентов ВВП), из которых 54 млн долл. составлял долг федерального правительства, а 25 млн долларов — долг штатов. Хотя по сегодняшним меркам этот уровень не представляется чрезмерным, и как доля ВВП он был намного ниже, чем долг Великобритании в то время, одни лишь затраты на обслуживание долга превышали налоговые поступления.

Для сохранения налогообложения на приемлемом уровне в докладе Гамильтона о государственном кредите предлагалось дать внутренним кредиторам возможность обмена существующих государственных облигаций на новые долговые обязательства. Конверсия долга была призвана снизить процентную ставку с 6 до 4 процентов и тем самым сэкономить

примерно треть внутренних расходов на уплату процентов. Для повышения привлекательности этой идеи Министерство финансов предложило бы защиту от досрочного погашения, которое ограничивает возможность правительства досрочно погашать долг, если рыночные процентные ставки снизятся. В своем докладе Гамильтон написал, что такого снижения можно ожидать, если будут приняты действенные меры для формирования государственного кредита. В заключении он написал: «Политика правительства должна состоять в том, чтобы повысить стоимость бумаг до их подлинного стандарта как можно скорее».

Вопросы, вызывающие разногласия

Предложение Гамильтона о долге породило пару противоречивых политических вопросов. Во-первых, обмен долга должен был проводиться по номинальной стоимости. Это означало непредвиденную прибыль для многих текущих держателей долговых обязательств, которые были спекулянтами и приобрели первоначальные ценные бумаги за малую часть их номинальной стоимости (иногда всего за 20 процентов) у патриотов, которые купили их во время выпуска. Не следовало бы вознаградить первоначальных кредиторов и ограничить финансовые спекуляции? Гамильтон так не считал: первоначальные держатели продали бумаги добровольно, получили необходимые наличные деньги и не проявили доверия к кредитоспособности правительства США. Ретроактивное государственное вмешательство в частную финансовую операцию было бы неоправданным. Государственный кредит основан на готовности государства выполнять условия финансовых договоров. На этой основе будет создана финансовая система США. После принятия предложений Гамильтона доверие быстро укрепилось. В 1791 году цены

превысили номинал, а потом снова упали во время финансового кризиса 1792 года (см. рис. 1).

Во-вторых, предложение Гамильтона предусматривало принятие долга штатов федеральным правительством. Он утверждал, что долг возник у штатов в результате того, что они добивались общего блага: финансировали Войну за независимость. Это, очевидно, было общим благом для нарождающейся нации.

Ликвидные рынки

Гамильтон руководствовался несколькими дополнительными соображениями. В политическом плане он стремился заручиться поддержкой кредиторов федерального правительства; в организационном плане он хотел содействовать формированию емких и ликвидных рынков ценных бумаг Казначейства. Дополнительная политическая мотивация была связана с основополагающей проблемой закрепления налогообложения за разными уровнями государственного управления. Необходимо было учесть два вопроса: во-первых, Конституция наделяла федеральное правительство исключительным правом взимать пошлины. Пересечение полномочий для других инструментов налогообложения открывало возможности для налоговой конкуренции между штатами. Во-вторых, федеральное правительство принимало долг штатов и, следовательно, процентные платежи, которые составляли самые большие расходы в большинстве штатов. Таким образом, федеральное правительство уменьшило бы потребности штатов в доходах, в результате возможности облагать налогами были бы сконцентрированы на федеральном уровне (см. рис. 2). Гамильтон предложил сформировать структуру органов государственного управления через структуру государственных финансов.

Ввиду спорного характера доклада Гамильтона, неудивительно, что к июню 1790 Конгресс еще не принял решения о принятии долговых обязательств штатов. Палата представителей 2 июня приняла законопроект Гамильтона о финансировании, но без положения о принятии долга штатов. Затем возник еще один вызвавший разногласия вопрос: где разместить столицу государства. Этот выбор не только повысил бы экономическое благосостояние города, где будет находиться столица, но и оказал бы косвенное, хотя и важное, влияние на решения в политической сфере и в отношении мер политики. Гамильтон предпочитал Нью-Йорк, который, таким образом, стал бы центром политической и финансовой мощи, подобно Лондону, в полном соответствии с его планом сильного центрального правительства. С другой стороны, вирджинцы, такие как Мэдисон и Джефферсон, хотели, чтобы правительство находилось на берегах Потомака. На упомянутом историческом ужине был достигнут компромисс, и в июле 1790 года Конгресс быстро, один за другим, принял законы о местонахождении правительства и о принятии долга.

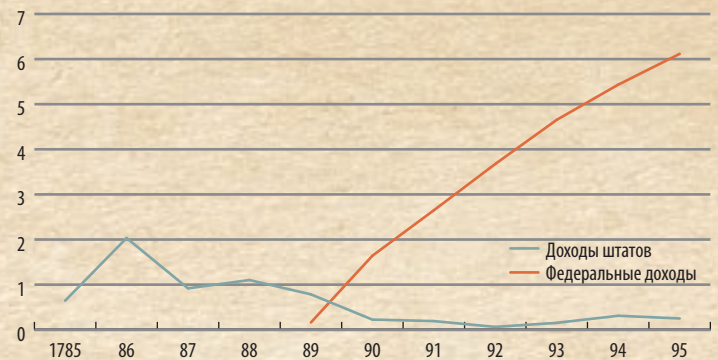
Джефферсон, тем не менее, остался недоволен. Более чем через два года спустя, в сентябре 1792 года, первый

Рисунок 2

Концентрация потенциала

Реформы Александра Гамильтона уменьшили потребности штатов в доходах, что привело к концентрации налогового потенциала на федеральном уровне.

(Доходы федерального правительства и правительств штатов в млн долларов)



Источники: Edling, M., and M. Kaplano, 2004. "Alexander Hamilton's Fiscal Reform: Transforming the Structure of Taxation in the Early Republic." *William and Mary Quarterly* 61 (4): 713–44; Sylla, R. 2010. "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets." <http://www.nber.org/chapters/c11737/>; и Historical Statistics of the United States. <http://hsus.cambridge.org/HSUSWeb/index.do>. Данные о доходах правительств штатов приводятся для девяти штатов.

государственный секретарь страны охарактеризовал этот эпизод в письме президенту Вашингтону:

«Когда я начал работу в правительстве, я был твердо намерен никак не вмешиваться в дела законодательного органа и как можно меньше вмешиваться в дела других министерств. В первом и единственном случае отхода от первой части моего решения Министр финансов обманом сделал меня инструментом для реализации его замыслов, которые я не совсем понимал; и из всех ошибок, совершенных в моей политической жизни, эта доставляет мне наибольшее огорчение».

Почему же наибольшее огорчение? Обеспечение финансирования деятельности федерального правительства и принятие долговых обязательств штатов были лишь первой частью программы Гамильтона. Создав централизованные государственные финансы в поддержку деятельной исполнительной власти, Гамильтон был готов начать реализацию конкретных мер политики в области финансовой стабильности, преодоления кризисов и торговли. С этой точки зрения, согласие на отделение политической столицы страны от ее финансового центра было небольшой уступкой.

Теперь стало очевидно, что более ранние политические стычки между этими двумя лагерями были признаками фундаментальных различий. В 1792 году Мэдисон и Джефферсон организовали свою партию, соперничающую с федералистской. Это решение ознаменовало начало профессиональной конкурентной политической борьбы партий как основы представительной демократии в США. Налогово-бюджетная политика, финансы и политическая деятельность тесно переплетены. Это справедливо и для долга, налогов и возможностей штатов. **ФР**

ВИТОР ГАСПАР — директор, а **ДАВИД АМАГЛОБЕЛИ** — помощник директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.