

Вот и всё, ребята, или Что Байден оставил Америке и миру

Пока жители России отдыхали от встречи Нового года, в Америке кипела работа. И 9 января был обнародован «Экономический отчёт Президента», подводящий итог работы администрации Байдена по руководству экономикой США и всего мира.

Отчёт состоит из текста краткого выступления Президента перед Конгрессом США, введения и семи глав. Общий объём документа 460 страниц.

В первой главе, названной «Четыре года позади и годы впереди», содержится собственно отчёт о работе, проделанной за последние четыре года командой Дж. Байдена. Вторая глава посвящена тому благотворному влиянию, какое проделанная работа окажет на будущие успехи экономики США. В третьей говорится о налогах и их связи с международной экономической ситуацией, в четвёртой – об успешных преобразованиях в американской системе здравоохранения, а в седьмой – о не меньших успехах в образовании. В пятой главе речь идёт о том, какие достижения промышленностью США уже получены (и ещё будут) в борьбе против загрязнения атмосферы углекислым газом. Особняком стоит шестая глава, в которой описана роль США в международных потоках капитала.

С неё и целесообразно начать.

Все приходы и расходы страны концентрированно отражаются в её платёжном балансе. Несколько упрощая, это бухгалтерский баланс страны. Он состоит из трёх основных частей: счёта текущих операций, финансового счёта и счёта операций с капиталом. Главную роль играют первые два. Счёт операций с капиталом, несмотря на громкое название, составляет очень небольшую часть платёжного баланса (единицы процентов по отношению к, например, сальдо финансового счёта); он включает операции с землёй и её недрами, нематериальными активами (патенты, авторские права и т.п.) и некоторые нерегулярные операции вроде прощения долгов.

Счёт текущих операций отражает международную торговлю – экспорт и импорт товаров и услуг, оплату труда и доходов от капитала, а также международ-

ные переводы частных лиц и правительства. Все годы правления Байдена счёт текущих операций оставался дефицитным, в 2023 г. его отрицательное сальдо составило 905 млрд долл. – на порядок больше, чем у любой другой страны с дефицитом счёта текущих операций. Главный вклад в это дала торговля товарами: в 2023 г. их импорт в США превысил экспорт на 1,1 трлн долл. Правда, сальдо торговли услугами было положительным – 278 млрд долл. в 2023 г. Наибольшую часть здесь дали цифровые услуги, включающие все виды деятельности, выполняемые с использованием информационных и коммуникационных технологий.

Дефицит в международной торговле товарами нельзя ставить в вину админи-

страции Байдена, её «заслуга» – всего лишь в его росте в полтора раза за четыре года (с 601 млрд долл. в 2020 г.). А начался он ещё в далёкие 1970-е годы, когда президент Р. Никсон отказался от золотого обеспечения доллара. С тех пор США постоянно покупали товаров больше, чем продавали.

Здесь проявляется неразрывная связь положения доллара как основной резервной валюты с внешней торговлей Америки. Чтобы обеспечить мировую торговлю ликвидностью, необходимо, чтобы отток долларов из США превышал их приток. При Бреттон-Вудской системе, когда доллар обеспечивался золотом (35 долл. за унцию), снабжение мировой торговли долларами происходило за счёт финансовых трат США за рубежом. Но и тут не всё было благополучно: они были чрезмерными. Это дало основание В. Жискара д'Эстену, когда он был министром финансов Франции, назвать сложившуюся ситуацию «непомерной привилегией» США. Время от времени разные страны обменивали скопившиеся у них доллары на американское золото, а в результате чрезмерных зарубежных трат США дело шло к исчерпанию золотого запаса Америки. Что и побудило Никсона прекратить обмен долларов на золото. Но необходимость соответствия между долларовой массой и золотым запасом страны в Бреттон-Вудской системе всё же худо-бедно тормозила эмиссию долларов. А когда она рухнула, никаких ограничителей не осталось, «непомерная привилегия» превратилась в возможность США жить за счёт остального мира, расплачиваясь с ним ничем не обеспеченными долларами.

При этом в Отчёте сказано: «Важно понимать, что дефицитный торговый баланс не означает “штрафные очки” для экономики». Обоснование этого утверждения, однако, весьма невнятное. Для восстановления экономики США после пандемии характерен высокий уровень инвестиций в бизнес, треть которых пошла на строительство предприятий. Кроме того, рост торговли с торговыми партнёрами США сыграл важную роль в увеличении поставок товаров, услуг и капитала. Почему из-за этого

ECONOMIC REPORT OF THE PRESIDENT

TRANSMITTED TO CONGRESS
JANUARY 2025

TOGETHER WITH THE
ANNUAL REPORT OF THE
COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS

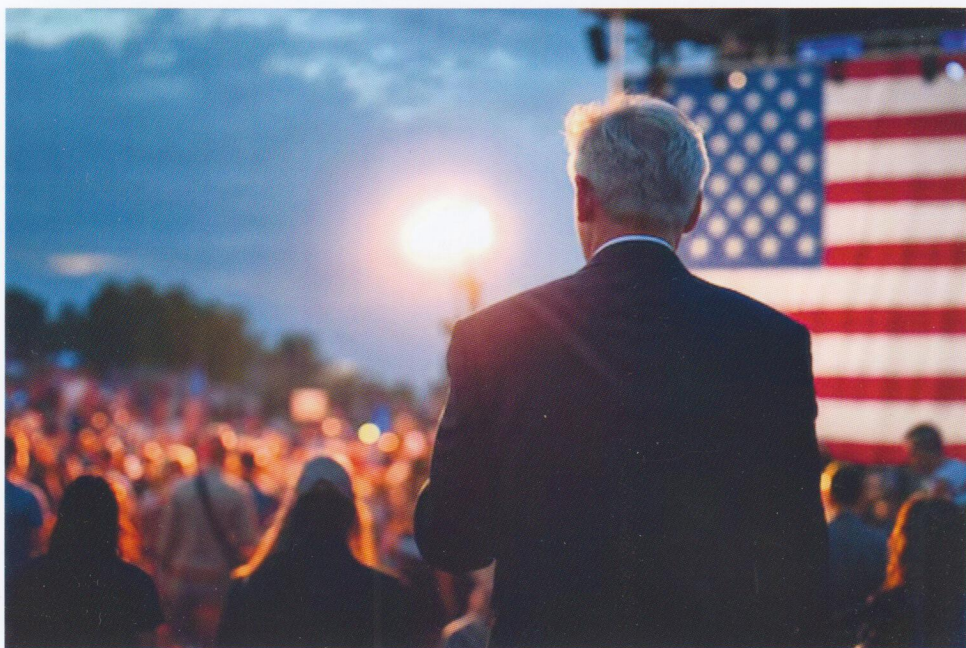
дефицит торгового баланса не следует считать отрицательным явлением, совершенно непонятно.

Однако нельзя накачивать мир долларами до бесконечности, расплачиваясь ими за поставляемые товары. Они в той или иной степени должны возвращаться «на родину». И этот приток показывает финансовый счёт платёжного баланса. В нём фиксируются прямые и портфельные инвестиции из-за рубежа и за рубеж, а также некоторые другие финансовые операции, в частности, с деривативами. Приток иностранного капитала в США в 2023 г. составил примерно 1,9 трлн долл., а инвестиции из США за рубеж – около 979 млрд долл. Почти две трети притока капитала (65%) – это портфельные инвестиции (покупка долговых обязательств и акций), 18% – прямые инвестиции (в создание предприятий или в покупку доли предприятия, позволяющую участвовать в управлении им), 16% – прочие инвестиции, включающие кредитование иностранными банками.

В первой тройке инвесторов в США – Великобритания, Канада и Франция, на которые пришлось около трети притока капитала в 2023 г. Они же и в том же порядке – первая тройка получателей американских инвестиций. В заслугу администрации Байдена-Харрис ставится то, что она стимулировала приток прямых иностранных инвестиций, особенно в обрабатывающую промышленность и «чистую» энергетику. Администрация поощряла эти инвестиции путём целевых налоговых льгот (установленных рядом законов) для развития возобновляемых источников энергии и производства полупроводников.

Платёжный баланс показывает результаты за год, а накопленную разницу между иностранными активами и иностранными обязательствами даёт чистая международная инвестиционная позиция. Её дефицит в 2023 г. составил в США (по данным МВФ) чуть менее 19,9 трлн долл. Это примерно в 20 раз больше, чем у Бразилии, стоящей следующей в списке стран с наибольшим отрицательным сальдо международной инвестиционной позиции. На конец первого квартала 2024 г. дефицит достиг 21,3 млрд долл. Можно вычислить, что это почти в полтора раза больше, чем оставил Байдену Трамп после своего первого президентского срока. Отчёт лишь констатирует эти факты, не вдаваясь в их обсуждение. Оно и понятно, если про дефицит счёта текущих операций можно было сказать хоть какие-то слова, пусть и невнятные, о том, что ничего плохого в этом нет, то оправдать несметный долг Америки остальному миру (и, тем более, его рост) вообще нечем.

Вернёмся к притоку капитала. Одних производительных инвестиций – прямых, в акции фирм, иностранных кредитов – недостаточно, чтобы обеспечить



Америке безбедную жизнь. Среди портфельных инвестиций есть любопытная часть: казначейские обязательства правительства США. На иностранных держателей этих обязательств в 2023 г. приходилось 23% их общего объёма (35% – у Федеральной резервной системы, остальное – у внутренних частных и прочих держателей). Если в деньгах, то это 3 трлн долл. На август 2024 г. большая часть из них приходилась на Японию (1,1 трлн долл.), Китай (774,6 млрд долл.) и Великобританию (743,8 млрд долл.). Так что долги – один из существенных источников богатства Америки. Правительство США выпускает долговые обязательства, треть из которых выкупает Федеральная резервная система, эмитируя очередную порцию долларов, а четверть – иностранные покупатели, возвращая таким образом в денежную систему США часть долларов, уплаченных за импорт Америкой их товаров.

Причина высокого (и росшего в период президентства Байдена) спроса на казначейские обязательства США обосновывается тем, что большинство иностранных центральных банков продолжают рассматривать их как безрисковый актив. И, как утверждается в Отчёте, это «опровергает доводы о том, что доллар теряет своё доминирующее положение в международной финансовой системе или что казначейские обязательства США больше не являются желательными инвестициями в качестве “безопасной гавани”».

«Финансовый террор» против России, начатый в 2022 г., и его последствия в Отчёте не анализируются. Но промолчать об этом всё же было нельзя, и последовал лаконичный признательный пассаж: «Статус резервной валюты позволяет Соединённым Штатам использовать доллар в качестве инструмента международной дипломатии и достижения своих внешнеполитических целей». И ничего страшного в этом нет: «Хотя не-

давнее применение финансовых санкций привело к опасениям по поводу деолларизации, глубина и ликвидность рынков казначейских облигаций США, а также устойчивый мировой спрос на казначейские облигации как на безопасный актив позволяют предположить, что полезность доллара останется неизменной». Посмотрим, посмотрим.

Теперь от мировых потоков капитала перейдём к ещё двум темам – к мировой налоговой системе и преобразованиям в образовании (главы 3 и 7 Отчёта соответственно).

В предвыборной игре между Байденом и Трампом хорошим козырем у команды Байдена было обращение к простому народу с указанием на то, что сам Дональд Трамп – миллиардер, и что все его сотоварищи такие же. Поэтому снижение налоговой нагрузки на богатых – это их корыстный интерес, противоречащий чаяниям простых американцев.

Во время мирового финансового кризиса 2008-2009 годов стали искать виноватых. После недолгих поисков выяснили, что важной причиной был уход крупных транснациональных компаний от налогов. Началась борьба с офшорами и создание внутренних офшоров (особых экономических зон) внутри некоторых стран, в частности и в России. Инициатором и организатором этой борьбы стала основанная в 1961 году для стимулирования экономического прогресса и мировой торговли Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В неё входят 35 стран, в том числе (в 1996 году) и Россия.

С 2012 года эта борьба расширилась, объектами критики стали не только удобные «налоговые гавани», но и транснациональные компании, которые их используют. В 2013 году «двадцатка» ведущих стран мира и ОЭСР приняли «План действий по борьбе с уклонением от налогов путем размывания налоговой базы и перемещения прибыли».



В соответствии с планом в 2016 году 100 стран (в том числе и Россия) подписали «Многостороннюю конвенцию по имплементации налогового договора, содержащего меры по предотвращению ухода от налогов». В этой конвенции был предусмотрен минимальный налог в 15%, который должны будут взимать с иностранных компаний все страны, подписавшие конвенцию.

Придя к власти, Джо Байден изначально хотел установить единый глобальный минимальный налог для иностранных компаний 21%. Но это вызвало сильные возражения и внутри страны со стороны республиканцев, и извне, прежде всего, со стороны стран, где низкими налогами привлекали иностранные инвестиции (многие страны, в наибольшей степени – малопривлекательные для инвесторов Эстония, Польша и Венгрия). Возражали и страны, в которых налог на иностранные компании был выше 15%. При сохранении существующих высоких налогов иностранцы уйдут в другие страны, а если их снизить, появится дефицит бюджета. К числу таких стран относится и Россия. Минфин РФ объявил, что он не присоединится к конвенции в части минимального налога в силу того, что к ней уже присоединились «недружественные страны».

Так что в течение четырёх лет президентства Байдена желаемый минимальный уровень вернулся к 15%, то есть, к требованиям Конвенции 2016 года. Всё время президентства Байдена шла работа по детализации налоговой базы, от чего исчислять эти 15%. Это называлось работой над первым компонентом будущей мировой налоговой системы. «Второй компонент глобального противодействия размывания налоговой базы» (GloBE) – это и есть этот минимальный налог в 15%.

Теперь же в «отчёте под занавес» советники Джо Байдена записали следующее. Во-первых, они отметили, что на долю транснациональных корпораций

приходится примерно треть мирового ВВП и более половины международной торговли. Поэтому налогообложение их прибыли потенциально может стать основным источником доходов государственных бюджетов. Страны соревнуются между собой за привлечение этих корпораций в свою экономику и основной способ завлечения – пониженные налоги. Многие транснациональные корпорации платят гораздо меньше, переводя свою прибыль в страны с низкими налогами, несмотря на то, что они не ведут значимой экономической деятельности в этих странах, где у них просто офис с парой сотрудников. У США дефицитный бюджет, огромные долги, а налоги уходят в другие страны.

В Отчёте возлагаются большие надежды на то, что все страны мира будут соблюдать Глобальное налоговое соглашение, по крайней мере, в части минимального взимаемого налога и налоговой базы, от которой он исчисляется.



Почему Соединенные Штаты выиграют от участия в Глобальной налоговой системе? Транснациональные корпорации, базирующиеся в США, создают значительную часть мирового ВВП. Конкуренция за «перетягивание» их в другие страны может нанести вред экономике страны. Поэтому лучше сотрудничать, чем конкурировать.

В декабре 2017 года Президент США Дональд Трамп подписал Закон о сокращении налогов и повышении занятости. Законом был снижен налог на прибыль юридических лиц с 35 до 21%, налог на средства, возвращаемые в страну от их деятельности за рубежом с 35% до 15,5% для наличных средств и до 8% для безналичных. Были введены налоговые вычеты на инвестиции. Снизились и налоги на доходы физических лиц. Тем не менее, демократы во главе с Джо Байденом тогда критиковали Закон о сокращении налогов и повышении занятости, доказывая, что от такого снижения налогов выиграют только богатые.

В конце 2025 года истекает срок действия основных положений этого Закона. В результате принятия положений Глобального налогового соглашения и ожидаемого, в связи с этим, роста налоговых поступлений, можно будет сохранить в неизменности льготы, предусмотренные Законом 2017 года. И это написано в отчёте тех самых демократов, что выступали против Закона, подписанного Дональдом Трампом в 2017 году. Совсем иной тон.

Изменился он, по-видимому, из-за того, что теперь Дональду Трампу (и республиканцам в целом) можно вменить обвинение в задержке присоединения США к Глобальному налоговому соглашению. Ну и небольшая подковырка тут тоже не помешает.

Авторы отчёта ставят проблему на конкретном примере, когда канадская компания покупает рекламное место на

веб-сайте транснациональной компании со штаб-квартирой в США, а рекламу просматривают потребители в Мексике. Спрашивается, кто и где должен платить минимальный налог? Скорее всего, и сами авторы Отчёта, придумавшие такой юридический казус, не знают ответа на этот вопрос.

Теперь – о достижениях (как реальных, так и рекламных), полученных администрацией Джо Байдена в сфере американского образования. Если работа команды в части единых по миру налогов представляет для читателей журнала, в основном, познавательный интерес, то реформы в образовании могут вызвать интерес вполне практический: чего нужно избегать, а что можно было бы и позаимствовать.

Система образования К-12 (детский сад (kindergarten) + 12 лет школьного обучения) является для США основным каналом инвестиций в человеческий капитал, подготавливая прошедших эту систему к тому, чтобы они добивались успеха в получении высшего образования и на рынке труда. И это – инвестиции как населения, так и государства, от которых должна быть получена высокая отдача. В отчёте не рассмотрен вопрос, насколько велика эта отдача в настоящее время. Указано лишь, что для этого нужно повышать зарплату учителям, снижать требуемую от них отчётность, совершенствовать технологии обучения, модернизировать инфраструктуру школ. Инвестиции в сферу образования принесут повышение доходов нынешнему и будущим поколениям, а также будут способствовать росту экономики США.

В Отчёте перечисляются многочисленные законы, которые были приняты за последние четыре года в отношении образования. Кроме общего Закона об образовании ещё в 2015 году был принят отдельный «Закон об успехе каждого



учащегося». А до этого с 2007 года действовал Закон «Ни одного отстающего ребенка». Принятие этих законов было связано с тем, что в результате десегрегации школ в одном классе оказывались дети с разными способностями к обучению. И учитель ориентировался на отличников, тогда как дети из бедных и не-белых семей оказывались без внимания учителя.

Этот опыт в последнее время стал внедряться и в России. До принятия аналогичных федеральных законов дело не дошло. Но с начала 2019 года по конец прошлого года в стране действовал Федеральный проект «Успех каждого ребенка», направленный на обеспечение равного доступа детей к программам дополнительного образования, выявлению талантов каждого ребенка и ранней профориентации. Охвачено им было 5 млн школьников. В рамках проекта ежегодно проводились всероссийские олимпиады школьников, что вряд ли согласуется с идеей «равного доступа».

В целом проект, на который израсходовано 60 млрд руб., мало что изменил в направлении «равного доступа». Впрочем, в США, где в соответствии с законами 2007 и 2015 годов было затрачено многократно больше средств с той же целью, как признают авторы Отчёта, успехов не было. Вместе с тем, если судить по седьмой главе Отчёта, сама цель ухода от гордости за немногих отличников и победителей олимпиад к более широкому охвату успешно обучаемых в Соединённых штатах осознаётся в большей степени, чем в России.

В отчёте подчёркивается, что роль федерального бюджета в финансировании школьного и дошкольного образования весьма невелика – около 9%. Основной поток средств идёт из бюджетов штатов и муниципалитетов. По этой причине является весьма ограниченным проведение в жизнь принципа «равного доступа» как важного фактора роста экономики страны в целом.

Опыт последних лет, накопленный в сфере образования США, говорит о том, что проблемы остаются нерешёнными, и простых решений нет. Казалось бы, сделай доброе дело, проведи десегрегацию школ, объедини в одном классе детей разного цвета кожи и будет тебе счастье. Но оказывается, что этим шагом порождено много новых проблем, которые не научились решать ни в США, ни в какой-либо иной стране мира.

Мы прошли лишь по некоторым темам, поднятым в Отчёте Президента США Джо Байдена. Они актуальны не только для граждан США и уж точно – не только для оценки деятельности одного из американских президентов.

В целом этот Отчёт представляет собой солидный труд многих авторов, где одна библиография насчитывает почти тысячу ссылок, а текст изобилует научными терминами, привычными лишь для узкого круга специалистов.

Юрий Воронов
Константин Глущенко

