

Структура расходов федерального бюджета

В период с 2002 по 2019 г. структура расходов федерального бюджета Германии существенно менялась: сокращалась доля государственных служб общего назначения и увеличивались доли здравоохранения, соцзащиты и образования/науки, эта трансформация происходила весьма последовательно. Во время пандемии, т.е. в 2020-2021 гг., произошла серьезная и стремительная ломка данной структуры, а на 2022-2026 гг. запланировано восстановление утраченных пропорций, но с учетом новых реалий.

В таблице 1 представлена структура расходов ФБ по перекрестной классификации (ПК). ПК – это одновременно функциональная и экономическая классификация (ФК и ЭК). ФК – это разбивка по 10 разделам расходов согласно их отраслевому назначению по методологии Международного валютного фонда, она дана по вертикали, ЭК – это разбивка на 2 раздела (текущие и капитальные расходы, обозначены как Т и К), она дана по горизонтали. В рамках ПК, таким образом, имеются 20 направлений расходов.

Среди этих 20 направлений в настоящее время выделяются две группы: 4 направления со среднегодовыми объемами расходов более 30 млрд евро и 16 направлений со среднегодовыми объемами расходов до 30 млрд евро. Т.е. база для расходов федерального бюджета – это четыре «кита», один большой и три малых. «Большой кит» – это текущие расходы (ТР) на социальную защиту, три «малых кита» – это ТР на госслужбы общего назначения, оборону и экономику.

Главная часть ТР на соцзащиту по ФК – это отчисления в ФФ обязательного пенсионного страхования, три другие крупные части – пенсионное обеспечение госслужащих, военных и сотрудников Германских железных дорог и Германской почты, поддержка безработных, поддержка семей с детьми.

Главная часть ТР на госслужбы общего назначения по ФК – это проценты по госдолгу, две другие крупные части – экономическая помощь развивающимся странам и государственные фонды (включая фонды особого имущества).

ТР на оборону по ФК в пятилетнем федеральном финансовом плане не детализируются.

Главная часть ТР на экономику – это транспортная сеть (федеральные железные дороги, автомагистрали, водные пути), три другие крупные части – пострадавшие от пандемии сектора экономики, инфокоммуникационные технологии, энергетика.

В таблице 2 представлены изменения структуры расходов ФБ по ПК в п.п. Как мы видим в двух первых колонках таблицы, в 2002-2019 гг. выросли доли ТР на здравоохранение (на 4,3 п.п.), на соцзащиту (на 3,5 п.п.) и на образование и науку (на 2,2 п.п.) за счет сокращения доли ТР на госслужбы общего назначения на 11,6 п.п. (т.е. +10 п.п. по трем направлениям и -11,6 п.п. по одному направлению).

Источником значительного падения доли ТР на госслужбы было обеспечено уменьшением расходов на выплату процентов по госдолгу. В 2002-2009 гг. эти проценты находились на уровне в среднем 38 млрд евро в год без особых колебаний, затем в 2010 г. началось их постоянное и последовательное абсолютное снижение – до 12 млрд евро в 2019 г. Это было результатом политики долгового тормоза, вступившей в действие в 2014 г., согласно которой максимально допустимое отношение структурных чистых заимствований (ЧЗ с учетом ряда корректировок) к валовому внутреннему продукту установлено на уровне 0,35%. В 2014 г. федеральный бюджет был сведен с незначительным дефицитом, а 5 лет с 2015 г. по 2019 г. стали годами бюджетного профицита. В этот 6-летний период ЧЗ отсутствовали, соответственно снижались процентные выплаты, и сэкономленные средства шли на повышение благосостояния населения (здравоохранение, соцзащиту, образование и науку).

Далее, в 3-4 колонках таблицы 2 представлено изменение структуры расходов за два пандемических года, 2020 и 2021 г. Главные структурные сдвиги заключались в следующем. С

одной стороны, на 22 п.п. выросли доли двух направлений (госслужб и экономики); с другой стороны, на 18,7 п.п. сократились доли двух других направлений (соцзащиты и обороны). ТР на госслужбы общего назначения поднялись из-за отчислений в фонды особого имущества (Sondervermögen, ФОИ) на сумму 108 млрд евро, а ТР на экономику увеличились вследствие поддержки пострадавшего от пандемии бизнеса на сумму 99 млрд евро. ТР на соцзащиту и на оборону в абсолютном измерении не сокращались, а напротив, выросли на 33 и 4 млрд евро соответственно, но эти приросты оказались вшестеро меньше финансирования госфондов и бизнеса.

В 2021 г. объем самого крупного ФОИ – фонда энергетики и климата (ФЭК) – составил 106 млрд евро. Его основные проекты осуществляются в сферах повышения энергоэффективности зданий, водородной энергетики, электромобильности, возобновляемых энергоносителей. Главное внимание уделяется энергоэффективности. На втором месте в 2021 г. находился фонд восстановления-2021 с объемом 16 млрд евро. Он был создан для помощи регионам, пострадавшим от летнего наводнения. На третьем месте – фонд цифровой инфраструктуры (ФЦИ). Его объем в 2021 г. составил 5 млрд евро. ФЦИ занимается поддержкой развития сетей мобильной связи, скоростного интернета и цифрового школьного образования.

В 2020 г. федеральный бюджет Германии впервые после 2014 г. был сведен с дефицитом. Дефицит сформировался и в 2021 г. К запланированным бюджетам дважды принимались масштабные дополнительные бюджеты, которые затем существенно менялись. Для покрытия дефицита с 2020 г. опять стали привлекаться заимствования, структурные ЧЗ оказались гораздо выше максимально допустимого уровня, но ситуация пандемии была признана чрезвычайной и освобождающей от ограничений долгового тормоза. Однако проценты по госдолгу в эти два пандемических года продолжили снижаться (в результате предшествовавшего 6-летнего периода без ЧЗ), минимум был достигнут в 2021 г. – 4 млрд евро.

В 5-6 колонках таблицы 2 представлены намеченные в пятилетнем финансовом плане на 2022-2026 гг. изменения структуры федеральных. Ключевые структурные сдвиги к 2026 г. по сравнению с 2021 г. – это рост доли ТР на соцзащиту на 14,3 п.п. и падение доли ТР на экономику на 11,0 п.п. Ожидается, что ТР на соцзащиту поднимутся в процессе обычного ежегодного наращивания на 4-8 млрд евро, без принятия каких-либо особых мер (эти ТР пойдут в основном на пенсии), и что ТР на экономику упадут вследствие сворачивания дотаций бизнесу, пострадавшему от пандемии (дотации шли на пополнение ликвидных средств, поддержку самозанятых, помощь в трудной финансовой ситуации и т.д.), на 63 млрд евро.

Запланировано и снижение отчислений в ФОИ на 78 млрд евро. На начало 2023 г. список самых крупных ФОИ немного изменился. В 2022 г. ФЭК был преобразован в фонд климата и трансформации, отчисления в фонд восстановления-2021 были закончены, был создан новый фонд бундесвера (ФБ) в целях перевооружения и продолжились отчисления в фонд цифровой инфраструктуры. Объем ФБ установлен на уровне до 100 млрд евро. Он начинает действовать в 2023 г. с расходами 8,5 млрд евро. На 2024-2026 гг. запланированы расходы на сумму 67 млрд евро, однако в пятилетнем финансовом плане отчисления в этот фонд пока не установлены.

Дефицит федерального бюджета образовался и в 2022 г., он намечен и на 2023-2026 гг., соответственно запланированы и ЧЗ, но с резким сокращением с 2023 г. (со 139 в 2022 г. до 17 млрд евро, т.е. в 8 раз), и с 2023 г. федеральный бюджет должен вернуться к соблюдению максимального уровня структурных ЧЗ в 0,35% ВВП в соответствии с требованием долгового тормоза. Правительство придает этому большое значение: такое обязательство внесено в восьмой раздел коалиционного договора на 2021-2025 гг. С 2022 г. запланирован рост процентных выплат по госдолгу (с 16 до 29 млрд евро в 2026 г.).

Вернемся к таблице 1. К 2026 г. показатели долей ТР на соцзащиту (54,2%), образование/науку (5,3%) и экономику (4,8%) должны вернуться обратно, на уровень 2019 г. Доля ТР на госслужбы будет снижена до 8,0%, но останется все же выше докризисного индикатора (5,3%), поскольку наряду с кардинальным сокращением отчислений в ФОИ вырастут проценты по государственному долгу. Кроме того, будет отличаться от уровней 2019 г. доли капитальных расходов на экономику и текущих расходов на здравоохранение. В первом случае удельный вес в 2026 г. (6,6%) окажется выше уровня 2019 г. (5,5%) в результате значительного подъема государственных инфраструктурных инвестиций (прежде всего в транспортную сеть), начавшегося в 2021 г. и запланированного для продолжения в 2022-2026 гг. Во втором случае удельный вес в 2026 г. (3,8%) будет ниже уровня 2019 г. (4,8%) вследствие прекращения экстренного финансирования здравоохранения, осуществлявшегося в связи с пандемией.

Диапазон изменений, измеряемый как сумма максимального увеличения и максимального уменьшения долей расходов, распределенных по 20 направлениям перекрестной классификации, составил: в 2003-2019 гг. – 15,9 п.п., в 2020-2021 гг. – 26,3 п.п., в 2022-2026 гг. – 25,3 п.п. Среднегодовая скорость изменений составила 0,9 п.п., 13,2 п.п. и 5,1 п.п. соответственно. Эти изменения характеризуются сильными внутренними противоречиями: во втором периоде 15 изменений из 20 оказались разнонаправленными по отношению к первому периоду, а в третьем периоде число разнонаправленных изменений по отношению ко второму должно вырасти до 17.

Таким образом, за два года – 2020 г. и 2021 г. – произошла масштабная и быстрая структурная деформация федеральных расходов, которая была обусловлена сочетанием пандемии и обострения проблемы изменения климата. Эта деформация заметно обесценила достижения предыдущих 17 лет, и в предстоящие пять лет предполагается скорректировать большую ее часть. Успех решения данной задачи будет во многом зависеть от того, каким образом федеральный бюджет справится с необходимостью поддержки промышленности, пострадавшей от чрезвычайно сильного повышения цен на газ (в декабре 2022 г. цены на импортируемый в Германию газ были в семь раз выше, чем в апреле 2021 г., когда начался их быстрый рост; в марте 2023 г., однако, эта разница сократилась до трехкратной). И возвращение к докризисным пропорциям будет неполным, главное отличие будет обусловлено ростом процентных выплат по государственному долгу.