

УДК 336.5.02

ПЛАНИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ РАСХОДОВ В ГЕРМАНИИ: ТОЧНОСТЬ ПРОЕКТИРОВОК

© 2023 **ГРАЧЕВА Мария Владимировна***

Кандидат экономических наук

*Ведущий научный сотрудник Отдела экономической теории Национального
исследовательского института мировой экономики и международных отношений*

имени Е.М. Примакова Российской академии наук

117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23

***E-mail:** mgracheva@mail.ru

Поступила в редакцию 16.10.2022

После доработки 18.12.2022

Принята к публикации 09.02.2023

Аннотация. В статье рассмотрено произошедшее в последние годы снижение надежности бюджетирования расходов в Германии. Используются данные о формировании и исполнении пятилетнего финансового плана на 2017–2021 гг. Сопоставление плана с его исполнением проведено в четырех разрезах: совокупные расходы по функциональной классификации, совокупные расходы по экономической классификации, текущие расходы по функциональной классификации, капитальные расходы по функциональной классификации. В результате расчетов выявлены сферы с повышенной и пониженной точностью бюджетного планирования, ключевые направления значительного перерасхода бюджетных средств в 2020–2021 гг. и причины возникших отклонений. Проанализировано последствие ухудшения точности бюджетных проектировок – возвращение дефицита и чистых заимствований федерального бюджета. Представлены динамика расходов, чистых заимствований, отношения чистых заимствований к расходам в 2002–2021 гг. и план по этим параметрам на 2022–2026 гг. На основе рассмотренных данных сделан вывод о критической важности 2023 г. для восстановления утраченной надежности планирования федеральных расходов.

Ключевые слова: Германия, финансовое планирование, расходы федерального бюджета, функциональная классификация, экономическая классификация, текущие расходы, капитальные расходы, точность федеральных финансовых планов.

DOI: 10.31857/S0201708323020080

EDN: outssz

В 2020 г. и 2021 г. федеральный бюджет Германии впервые после 2014 г. был сведен с дефицитом. К запланированным бюджетам дважды принимались масштабные дополнительные бюджеты, которые затем существенно менялись (в 2009 г. во время финансового кризиса также утверждался дополнительный бюджет, но его объем и последующая корректировка были гораздо скромнее)¹. Дефицит сформировался в 2022 г. и намечен на 2023–2026 гг. После почти двух десятилетий развития государственных финансов, в ходе которого стабильно повышалась эффективность планирования федеральных расходов [Грачева, 2018; Грачева, 2019], наступило время неопределенности.

В 2020–2022 гг. опубликовано большое количество исследований проблем расходной политики. Эксперты обращают внимание на необходимость новых заимствований и реформирования политики долгового тормоза [Gebhardt, Siemers, 2020a; Gebhardt, Siemers, 2020b; Dezernat Zukunft, 2021; Büttner, 2021; Hentze, 2021; Krahé, Sigl-Glöckner, 2021; Kremer et al., 2022]. Ряд работ указывает на важность развития государственного Фонда энергетики и климата (ФЭК)² в качестве средства преодоления ограничений долгового тормоза [Büttner, 2022; Murau, Thie, 2022]. Предлагается также создать специальный государственный фонд социально-экологической трансформации (ФСЭТ) для инвестиций в уставный капитал существующих и учреждаемых компаний, которые способны обеспечить трансформа-

¹ В 2009 г. соотношение увеличенных и запланированных годом ранее федеральных расходов составило 105%, а соотношение исполненных и увеличенных федеральных расходов – 96%. В 2020 г. индикаторы достигли 141 и 87%, в 2021 г. – 132 и 102% соответственно. Здесь и далее все данные о расходах федерального бюджета рассчитаны автором на основе сведений, ежегодно публикуемых в федеральных финансовых планах Германии. Источник данных о пятилетних федеральных финансовых планах Германии: Das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP). URL: <http://pdok.bundestag.de/> (дата обращения: 10.01.2023).

² ФЭК (*Energie- und Klimafonds, EKF*) создан в 2010 г. для осуществления энергетического поворота и защиты климата. В последнее время он стал крайне важным в связи с обострением проблемы обеспечения энергетической независимости страны. В июле 2022 г. ФЭК был преобразован в ФКТ – Фонд климата и трансформации (*Klima- und Transformationsfonds, KTF*), т. е. защиты климата и трансформации в целях достижения климатической нейтральности. Подробнее о роли ФЭК/ФКТ в осуществлении энергетического перехода см.: [Белов, 2022a; Котов, 2022; Меден, 2022; Супян, 2020; Хорольская, 2022].

цию, и для поддержки научных исследований и разработок¹ [Dullien et al., 2021a; Dullien et al., 2021b].

В статье рассматривается точность реализации бюджетных проектировок в расходной части федерального бюджета Германии за последние пять лет. Финансовый план на 2017–2021 гг. сопоставляется с исполнением бюджета в эти годы. Сравнение проводится в четырех разрезах: совокупные расходы по функциональной и экономической классификациям, текущие и капитальные расходы по функциональной классификации². Это позволяет выявить главные направления кризисных изменений, обусловивших снижение надежности финансового планирования в последние годы. Кроме того, анализируется динамика чистых заимствований и их отношения к расходам по финансовому плану на 2022–2026 гг. и определяется критическое значение 2023 г. для повышения точности бюджетного планирования.

Финансовый план 2017–2021 гг. и его исполнение

Результаты расчетов, показывающих соотношение факт/план совокупных федеральных расходов по функциональной классификации (ФК), представлены в табл. 1, по экономической классификации (ЭК) – в табл. 2.

Сравнение финансового плана 2017–2021 гг. с его исполнением свидетельствует о том, что положительное отклонение фактических расходов от запланированных достигло 313 млрд евро за пять лет, т. е. 18,2% плана расходов. Это резкий скачок вверх на фоне трех предыдущих пятилеток, когда не только абсолютные, но и относительные показатели были на порядок меньше: 3,6% в 2002–2006 гг., 1,9% в 2007–2011 гг., 0,5% в 2012–2016 гг. [Грачева, 2018: 135].

В части расходов, распределенных по ФК, превышение составило 268 млрд евро, или 15,6%, а в части расходов, распределенных по ЭК – 275 млрд евро, или 16,0%. Перерасходы нераспределенных по ФК/ЭК сумм оказались на невысоких уровнях (44/37 млрд евро, или 2,6/2,2%).

Основные положительные отклонения (ставшие источником более чем 50% итоговых отклонений) имели место:

- по ФК – в разделах «экономические вопросы» (114 млрд евро, т. е. 6,6%) и «государственные службы общего назначения» (68 млрд евро, т. е. 3,9%);
- по ЭК – в разделе «текущие субсидии/дотации» (269 млрд евро, т. е. 15,6%);
- по годам – в 2021 г. (200 млрд евро, т. е. 56,0%).

¹ Максимальный объем ФСЭТ, финансируемого из новых заимствований, предложен на уровне 120 млрд евро. В настоящее время идея экспертов о ФСЭТ частично (в отношении поддержки научных исследований и разработок в форме субсидий и дотаций) реализуется в проектах действующего ФКТ, однако последний не осуществляет инвестиции в уставный капитал компаний.

² По такой же методике автор проводил сравнение планов на 2002–2006 гг., 2007–2011 гг., 2012–2016 гг. с их исполнением [Грачева, 2018: 132].

Таблица 1¹

**Совокупные расходы федерального бюджета (ФБ)
по функциональной классификации² (ФК), отклонение факта от плана**

ФК	млрд евро						% к расходам по плану-2017					
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
701. Государственные службы общего назначения	-1,3	-1,4	-8,3	+15,6	+62,8	+67,5	-0,4	-0,4	-2,4	+4,5	+17,6	+3,9
702. Оборона	-0,1	+0,2	+2,8	+4,6	+4,5	+12,0	-0,0	+0,1	+0,8	+1,3	+1,3	+0,7
703. Общественный порядок и безопасность	+1,0	+0,9	+1,4	+1,8	+2,1	+7,1	+0,3	+0,3	+0,4	+0,5	+0,6	+0,4
704. Экономические вопросы	-1,7	-0,4	-0,3	+40,1	+75,9	+113,7	-0,5	-0,1	-0,1	+11,5	+21,3	+6,6
705. Охрана окружающей среды	-0,0	-0,2	+0,2	+0,4	+3,0	+3,3	-0,0	-0,1	+0,0	+0,1	+0,8	+0,2
706. Жилищные и коммунальные услуги	-0,3	-0,2	+0,1	+0,3	+0,9	+0,9	-0,1	-0,1	+0,0	+0,1	+0,3	+0,1
707. Здравоохранение	-0,0	-0,0	+0,0	+3,5	+17,9	+21,4	-0,0	-0,0	+0,0	+1,0	+5,0	+1,2
708. Отдых, культура, религия	-0,0	+0,0	+0,2	+1,7	+1,8	+3,8	-0,0	+0,0	+0,1	+0,5	+0,5	+0,2
709. Образование и наука	-0,9	-0,9	-1,1	+3,2	+3,2	+3,5	-0,3	-0,3	-0,3	+0,9	+0,9	+0,2
710. Социальная защита	-2,0	-1,5	-0,1	+13,3	+25,5	+35,3	-0,6	-0,4	-0,0	+3,8	+7,2	+2,1
Совокупные расходы ФБ, распределенные по ФК	-5,4	-3,6	-4,9	+84,5	+197,7	+268,4	-1,6	-1,1	-1,4	+24,2	+55,4	+15,6
Нераспределенные расходы/корректировки	+7,0	+14,0	+13,4	+7,9	+2,1	+44,3	+2,1	+4,1	+3,8	+2,3	+0,6	+2,6
Совокупные расходы ФБ	+1,6	+10,4	+8,5	+92,4	+199,8	+312,7	+0,5	+3,1	+2,4	+26,4	+56,0	+18,2

¹ Данные для таблиц 1–4 рассчитаны автором на основе исполненных годовых федеральных бюджетов, опубликованных в пяти федеральных финансовых планах Германии в 2018–2022 гг., и пятилетнего федерального финансового плана на 2022–2026 гг., опубликованного в 2022 г.

² Статьи ФК, применяемой в федеральных финансовых планах Германии, были укрупнены и трансформированы в разделы ФК Международного валютного фонда. Методика укрупнения и трансформации представлена автором ранее на материалах пятилетних федеральных финансовых планов 2002–2006 гг., 2007–2011 гг., 2012–2016 гг. Все названия разделов расходной части федерального бюджета по функциональной классификации даны в соответствии с терминологией МВФ [Грачева, 2018: 139–141].

Таблица 2

**Совокупные расходы федерального бюджета (ФБ)
по экономической классификации (ЭК), отклонение факта от плана**

ЭК	млрд евро						% к расходам по плану-2017					
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
1. Текущие расходы, в т. ч.	-4,5	-6,7	-6,1	+74,1	+183,8	+240,6	-1,4	-2,0	-1,8	+21,2	+51,5	+14,0
1.1. Расходы на персонал организаций сектора госуправления и вооруженных сил, включая выплаты пенсионерам	-0,2	+0,6	+1,8	+2,9	+3,9	+9,0	-0,1	+0,2	+0,5	+0,8	+1,1	+0,5
1.2. Госзакупки товаров и услуг	-0,3	-0,6	+1,2	+3,4	+4,7	+8,4	-0,1	-0,2	+0,3	+1,0	+1,3	+0,5
1.3. Проценты по госдолгу	-1,0	-4,4	-8,3	-14,2	-17,9	-45,8	-0,3	-1,3	-2,4	-4,1	-5,0	-2,7
1.4. Текущие субсидии/дотации и передача имущества для неинвестиционных целей	-3,0	-2,3	-0,8	+82,0	+193,1	+269,0	-0,9	-0,7	-0,2	+23,5	+54,1	+15,6
2. Капитальные расходы, в т. ч.	-2,1	+1,7	+1,1	+18,2	+15,9	+34,8	-0,6	+0,5	+0,3	+5,2	+4,5	+2,0
2.1. Инвестиции в материальные активы	-0,2	-0,2	+0,1	+0,4	-6,4	-6,3	-0,1	-0,1	+0,0	+0,1	-1,8	-0,4
2.2. Инвестиционные субсидии/дотации	-1,2	+1,8	+1,1	+11,1	+18,2	+31,0	-0,4	+0,5	+0,3	+3,2	+5,1	+1,8
2.3. Ссуды и долевыми вложения	-0,7	+0,1	-0,1	+6,7	+4,1	+10,1	-0,2	+0,0	-0,0	+1,9	+1,1	+0,6
Совокупные расходы ФБ, распределенные по ЭК	-6,6	-5,0	-5,0	+92,3	+199,7	+275,4	-2,0	-1,5	-1,4	+26,4	+56,0	+16,0
Нераспределенные расходы/корректировки	+8,2	+15,4	+13,5	+0,1	+0,1	+37,3	+2,5	+4,6	+3,9	+0,0	+0,0	+2,2
Совокупные расходы ФБ	+1,6	+10,4	+8,5	+92,4	+199,8	+312,7	+0,5	+3,1	+2,4	+26,4	+56,0	+18,2

Распределение текущих и капитальных расходов по ФК представлено в табл. 3 и 4. Основными факторами превышения факта над планом являются:

- в текущих расходах – экономика и госслужбы общего назначения в 2021 г. (68 и 61 млрд евро); в сумме на эти разделы приходится 129 из 243 млрд евро отклонений распределенных текущих расходов за пять лет;
- в капитальных расходах – экономика в 2020–2021 гг. (7 и 3 млрд евро) и госслужбы общего назначения в 2018 г. и 2021 г. (3 и 2 млрд евро); в сумме – 15 из 26 млрд евро отклонений распределенных капитальных расходов за пять лет.

В рамках текущих расходов отклонение в разделе «экономические вопросы» обусловлено прежде всего текущими дотациями пострадавшему от пандемии бизнесу (63 млрд евро перерасхода в 2021 г. по сравнению с планом 2017 г.). Они предоставлялись на пополнение ликвидных средств, поддержку самозанятых, помощь в трудной ситуации и т. п. и полностью отсутствовали в финансовом плане 2017 г. В разделе «государственные службы общего назначения» отклонение возникло в результате предоставления текущих субсидий государственным фондам особого имущества, которые обеспечивают поддержку решения наиболее актуальных для развития страны задач (76 млрд евро перерасхода в 2021 г. по сравнению с планом 2017 г.). Из трех главных государственных фондов, указанных ниже¹, в финансовом плане 2017 г. фигурировал только первый. Объем самого крупного фонда – ФЭК – составил 106 млрд евро в 2021 г. Его основные проекты осуществляются в сферах повышения энергоэффективности зданий, водородной энергетики, электромобильности, возобновляемых энергоносителей. Основное внимание уделяется энергоэффективности. На втором месте в 2021 г. находился фонд восстановления 2021 г. с объемом 16 млрд евро. Он 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 образования².

В рамках капитальных расходов отклонения в разделе «экономические вопросы» объясняются инвестициями в федеральные железные дороги (2 и 6 млрд евро перерасхода в 2020 г. и 2021 г.). Решение о существенном наращивании государственных капиталовложений в этом секторе было принято в 2019 г. в целях обеспечения климатической трансформации прежде всего для разработки и создания инфраструктуры, необходимой для эксплуатации альтернативных двигателей на железнодорожном транспорте. В разделе «госслужбы общего назначения» – вложениями в ФЦИ (3 млрд евро перерасхода в 2018 г.)³ и в проекты, осуществляемые в

¹ Источник данных об объемах трех указанных фондов в 2021 г. и о проектах помощи развивающимся странам: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023. Deutscher Bundestag. 05.08.2022. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf> (дата обращения: 10.01.2023)

² Подробнее о роли ФЦИ в реализации Цифрового школьного пакта во время пандемии см.: [Романова, 2021].

³ При составлении финансового плана-2017 ФЦИ не существовало.

рамках помощи развивающимся странам (2 млрд евро перерасхода в 2021 г. из-за особого внимания к проектам в целях защиты климата).

Таблица 3

**Текущие расходы федерального бюджета (ФБ)
по функциональной классификации (ФК), отклонение факта от плана**

ФК	млрд евро						% к расходам по плану-2017					
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
701. Государственные службы общего назначения	-3,6	-4,0	-8,8	+13,5	+60,6	+57,8	-1,2	-1,3	-2,8	+4,3	+18,8	+3,7
702. Оборона	-0,3	+0,1	+2,3	+4,2	+4,4	+10,7	-0,1	+0,0	+0,8	+1,3	+1,4	+0,7
703. Общественный порядок и безопасность	+1,2	+1,0	+1,2	+1,3	+1,8	+6,4	+0,4	+0,3	+0,4	+0,4	+0,5	+0,4
704. Экономические вопросы	-1,2	-0,7	-0,5	+37,4	+68,9	+104,0	-0,4	-0,2	-0,2	+11,8	+21,3	+6,7
705. Охрана окружающей среды	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2	+2,7	+3,4	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1	+0,8	+0,2
706. Жилищные и коммунальные услуги	+0,1	+0,1	+0,1	0,0	0,0	+0,3	+0,0	+0,0	+0,0	0,0	0,0	+0,0
707. Здравоохранение	-0,0	-0,0	+0,0	+3,5	+17,9	+21,4	-0,0	-0,0	+0,0	+1,1	+5,5	+1,4
708. Отдых, культура, религия	-0,0	-0,1	+0,2	+1,5	+1,6	+3,3	-0,0	-0,0	+0,1	+0,5	+0,5	+0,2
709. Образование и наука	-0,7	-0,8	-0,9	+3,2	+2,8	+3,6	-0,2	-0,3	-0,3	+1,0	+0,9	+0,2
710. Социальная защита	-2,0	-1,5	-0,1	+11,5	+24,0	+32,0	-0,7	-0,5	-0,0	+3,6	+7,4	+2,1
Текущие расходы ФБ, распределенные по ФК	-6,4	-5,8	-6,1	+76,2	+184,8	+242,8	-2,2	-1,9	-2,0	+24,1	+57,2	+15,7
Нераспределенные расходы/корректировки	+1,9	-0,9	-0,0	-2,1	-1,0	-2,2	+0,7	-0,3	-0,0	-0,7	-0,3	-0,1
Текущие расходы ФБ	-4,5	-6,7	-6,1	+74,1	+183,8	+240,6	-1,5	-2,2	-2,0	+23,4	+56,9	+15,5

Таблица 4

**Капитальные расходы федерального бюджета (ФБ)
по функциональной классификации (ФК), отклонение факта от плана**

ФК	млрд евро						% к расходам по плану-2017					
	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
701. Государственные службы общего назначения	-0,1	+2,6	+0,5	+2,1	+2,2	+7,3	-0,3	+7,0	+1,3	+6,3	+6,5	+4,1
702. Оборона	+0,2	+0,1	+0,5	+0,4	+0,1	+1,3	+0,5	+0,3	+1,3	+1,2	+0,3	+0,7
703. Общественный порядок и безопасность	-0,2	-0,1	+0,2	+0,5	+0,3	+0,7	-0,5	-0,3	+0,5	+1,5	+0,9	+0,4
704. Экономические вопросы	-0,5	+0,3	+0,2	+2,7	+7,0	+9,7	-1,4	+0,8	+0,5	+8,1	+20,8	+5,4
705. Охрана окружающей среды	-0,2	-0,4	0,0	+0,2	+0,3	-0,1	-0,5	-1,1	0,0	+0,6	+0,9	-0,1
706. Жилищные и коммунальные услуги	-0,4	-0,3	0,0	+0,3	+0,9	+0,6	-1,1	-0,8	0,0	+1,0	+2,8	+0,3
707. Здравоохранение	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
708. Отдых, культура, религия	0,0	+0,1	0,0	+0,2	+0,2	+0,5	0,0	+0,3	0,0	+0,6	+0,6	+0,3
709. Образование и наука	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	+0,4	-0,1	-0,5	-0,3	-0,5	0,0	+1,2	-0,1
710. Социальная защита	0,0	0,0	0,0	+1,8	+1,5	+3,3	0,0	0,0	0,0	+5,4	+4,5	+1,8
Капитальные расходы ФБ, распределенные по ФК	-1,4	+2,2	+1,2	+8,2	+12,9	+23,2	-3,8	+5,9	+3,2	+24,7	+38,4	+12,9
Нераспределенные расходы/корректировки	-0,7	-0,5	-0,1	+10,0	+3,0	+11,6	-1,9	-1,3	-0,3	+29,8	+8,8	+6,5
Капитальные расходы ФБ	-2,1	+1,7	+1,1	+18,2	+15,9	+34,8	-5,7	+4,6	+2,9	+54,5	+47,2	+19,4

Данные свидетельствуют о том, что главными причинами существенного снижения точности планирования расходов по итогам исполнения федеральных бюджетов в 2020–2021 гг. по сравнению с параметрами пятилетнего плана 2017 г. стали два глобальных чрезвычайных явления – пандемия и обострение проблемы потепления климата.

**Чистые заимствования федерального бюджета в 2002–2021 гг.
и в плане на 2022–2026 гг.**

Произошедшие в 2020–2021 гг. изменения сопровождались возвращением дефицита и чистых заимствований (ЧЗ) федерального бюджета¹. Динамика федеральных расходов и ЧЗ в абсолютном/относительном измерении представлена в табл. 5.

Таблица 5

Расходы и чистые заимствования федерального бюджета

Год (2002–2021 гг. – факт, 2022–2026 гг. – план)	Расходы федераль- ного бюджета	Чистые заимствова- ния федерального бюджета	Отношение чистых заим- ствований к расходам феде- рального бюджета
	млрд евро		%
2002	249,3	31,9	12,8
2003	256,7	38,6	15,0
2004	251,6	39,5	15,7
2005	259,9	31,2	12,0
2006	261,0	27,9	10,7
2007	270,4	14,3	5,3
2008	282,3	11,5	4,1
2009	292,3	34,1	11,7
2010	303,7	44,0	14,5
2011	296,3	17,3	5,8
2012	306,8	22,5	7,3
2013	307,8	22,1	7,2
2014	295,5	0,0	0,0
2015	311,4	0,0	0,0
2016	317,1	0,0	0,0
2017	330,7	0,0	0,0
2018	347,9	0,0	0,0
2019	356,7	0,0	0,0
2020	441,8	130,5	29,5
2021	556,6	215,4	38,7
2022	495,8	138,9	28,0

¹ Показатель «чистые заимствования федерального бюджета» рассчитывается в Германии как сумма бюджетного сальдо, отчисления средств в резерв/вывода средств из резерва и дохода от чеканки монет. Бюджетное сальдо рассчитывается как разница между доходами и расходами. В доходы не включаются отчисления средств в резерв/вывод средств из резерва и доход от чеканки монет. Источник: Wichtige Haushaltskennzahlen des Bundes im Zusammenhang mit der Schuldenbremse. Monatsbericht. Deutsche Bundesbank. 02.2016. P. 68–69. Таким образом, ЧЗ и отрицательное бюджетное сальдо (дефицит) – показатели близкие, но не идентичные.

Год (2002–2021 гг. – факт, 2022–2026 гг. – план)	Расходы федераль- ного бюджета	Чистые заимствова- ния федерального бюджета	Отношение чистых заим- ствований к расходам феде- рального бюджета
	млрд евро		%
2023	445,2	17,2	3,9
2024	423,7	12,3	2,9
2025	428,6	12,8	3,0
2026	436,3	13,8	3,2

В 2002–2013 гг. федеральные расходы выросли с 249 до 308 млрд евро (в среднем на 5 млрд евро в год). Среднегодовой темп прироста составил 1,9%. За 11 лет расходы сокращались лишь дважды – в 2004 г. и в 2011 г. на 5 и 7 млрд евро (т. е. на 2,0 и 2,4%) соответственно. ЧЗ колебались в диапазоне от 12 до 44 млрд евро. Их средний уровень составил 28 млрд евро в год, а среднее отношение к расходам – 10%.

Затем вступила в действие политика долгового тормоза, согласно которой максимально допустимое отношение структурных ЧЗ (ЧЗ с учетом ряда корректировок) к валовому внутреннему продукту определено на уровне 0,35%. В 2014 г. федеральный бюджет был сведен с незначительным дефицитом, а 2015–2019 гг. стали годами бюджетного профицита. Соответственно, в этот шестилетний период ЧЗ отсутствовали. В 2019 г. федеральные расходы достигли 357 млрд евро (они росли в среднем на 8 млрд евро в год), среднегодовой темп прироста составил 3,8%, падение расходов произошло один раз – в 2014 г. на 12 млрд евро (т. е. на 4,0%). По сравнению с предыдущим данный период следует охарактеризовать как более динамичный.

Однако в 2021 г. федеральные расходы достигли 557 млрд евро (они росли в среднем на 100 млрд евро в год), среднегодовой темп прироста поднялся до 24,9%, в 2020–2021 гг. ЧЗ составили 85 и 115 млрд евро (структурные ЧЗ – 1,6 и 6,0% ВВП – оказались гораздо выше максимально допустимого уровня, но ситуация пандемии была признана чрезвычайной и освобождающей от ограничений долгового тормоза), среднее отношение ЧЗ к расходам увеличилось до 35%.

Согласно пятилетнему финансовому плану на 2022–2026 гг., утвержденному правительством в июле 2022 г. и принятому к сведению парламентом в сентябре 2022 г.¹, федеральные расходы сократятся с 496 млрд евро в 2022 г. до 424 млрд евро в 2024 г., а затем немного вырастут до 436 млрд евро в 2026 г. (т. е.

¹ Правительство утверждает пятилетний финансовый план в конце июня – начале июля и представляет его в парламент в августе. Первым годом пятилетки является текущий год (его бюджет утверждался парламентом в виде закона в предыдущем году); вторым – следующий год (его бюджет вносится в парламент в сентябре и утверждается им в виде закона не позднее декабря текущего года). Бюджетные проектировки на третий, четвертый и пятый годы пятилетки в виде закона представляются в парламент в качестве информации и в последующие годы корректируются в рамках скользящего планирования. Второй год корректируется один раз, третий год – два раза, четвертый год – три раза, пятый год – четыре раза. В ходе корректировок происходит приспособление исходного плана к реалиям. Подробнее о пятилетнем финансовом планировании см.: [Грачева, 2018: 132–133].

их уровень окажется немного ниже 2020 г.; в среднем уменьшение составит 24 млрд евро в год). Среднегодовой темп падения за эти пять лет должен быть 4,8%. В этом пятилетнем плане учтены параметры третьего пакета помощи объемом 65 млрд евро в условиях ускорения инфляции, принятого правящей коалицией 3 сентября 2022 г., а также финансирование созданного в 2022 г. нового фонда особого имущества – фонда бундесвера¹. Однако в план 2022 г.² не включены меры на сумму до 200 млрд евро на период 2022–2024 гг., утвержденные правительством 29 сентября 2022 г. в рамках защитного зонта для экономики³ для компенсации роста цен на газ⁴. Указанные средства будут направлены в Фонд экономической стабилизации⁵, созданный в 2020 г. для поддержки пострадавшего от пандемии бизнеса и получивший новую жизнь в связи с созданием защитного зонта⁶.

Обеспечить снижение расходов в 2022–2024 гг. на 23,9% нелегко. В 2002–2021 гг. расходы сокращались лишь трижды. Максимальный спад составил 4,0%. ЧЗ ожидаются в диапазоне от 138 до 12 млрд евро. Их средний уровень составит 39 млрд евро в год, а среднее отношение к расходам – 9%, что соответствует показателю 2002–2013 гг.

Согласно пятилетнему финансовому плану на 2022–2026 гг., в 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: обязательство внесено в восьмой раздел коалиционного договора 2021–2025 гг. «С 2023 г. мы ограничим задолженность рамками долгового тормоза, закрепленными в Конституции, и будем соблюдать предписываемые тормозом показатели»⁷.

¹ Объем фонда – 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. Источник: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023. Deutscher Bundestag. 05.08.2022. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/031/2003100.pdf> (дата обращения: 10.01.2023)

² Deutsche Haushaltsplanung 2023. Bundesministerium der Finanzen. 10.2022. P. 1–48.

³ Подробнее о третьем пакете и защитном зонте см.: [Белов, 2022с: 88–89, 93].

⁴ Цены на импортируемый в Германию газ начали расти в апреле 2021 г. Тогда они были на уровне 223 евро/т, а через год поднялись до 941 евро/т. В августе 2022 г. цены достигли пика – 2337 евро/т, но к октябрю снизились до 1284 евро/т, а в декабре подросли до 1559 евро/т. Рассчитано по: Statistisches Bundesamt. Genesis-Online Datenbank. Statistik 51000. Außenhandel. URL: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (дата обращения: 28.02.2023). Подробнее о ситуации в энергетике Германии см.: [Белов, 2022b: 116–132].

⁵ Фонд экономической стабилизации не относится к фондам особого имущества.

⁶ Wirtschaftlicher Abwehrschirm gegen die Folgen des russischen Angriffskrieges. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. 29.09.2022. P. 4–5. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/wirtschaftlicher-abwehrschirm-gegen-die-folgen-des-russischen-angriffskrieges.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (дата обращения: 10.01.2023)

⁷ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. 2021. P. 158. URL:

Заключение

Анализ плана расходов федерального бюджета Германии на 2017–2021 гг. и его исполнения позволяет сформулировать следующие выводы:

1. К сферам с пониженной точностью планирования (отклонения более 2% плана совокупных расходов) относятся:

- по ФК – экономические вопросы (перерасход 114 млрд евро, или 6,6% плана расходов), государственные службы общего назначения (+67 млрд евро, 3,9%) и социальная защита (+35 млрд евро, 2,1%),

- по ЭК – текущие субсидии/дотации (+269 млрд евро, 15,6%) и проценты по госдолгу (экономия 46 млрд евро, 2,7%).

Ключевые направления перерасхода – текущие дотации пострадавшему от пандемии бизнесу и текущие субсидии государственным фондам особого имущества (фондам энергетики и климата, восстановления 2021 г., цифровой инфраструктуры).

2. К сферам с повышенной точностью планирования (отклонения 2% и менее плана совокупных расходов) относятся:

- по ФК – здравоохранение (перерасход 21 млрд евро, или 1,2% плана расходов), оборона (+12 млрд евро, 0,7%), общественный порядок и безопасность (+7 млрд евро, 0,4%), отдых/культура/религия (+4 млрд евро, 0,2%), образование/наука (+4 млрд евро, 0,2%), охрана окружающей среды (+3 млрд евро, 0,2%), жилищные и коммунальные услуги (+1 млрд евро, 0,1%),

- по ЭК – капитальные расходы (+35 млрд евро, 2,0%) и текущие расходы на персонал (+9 млрд евро, 0,5%) и госзакупки (+8 млрд евро, 0,5%).

3. Финансовое планирование в рамках рассматриваемого периода следует оценить в 2017–2019 гг. как точное (перерасход составил 21 млрд евро, или 2,0% плана совокупных расходов); в 2020–2021 гг. как чрезвычайно неточное (+292 млрд евро, 41,4%). В первые три года отклонение факта от плана было близко к соответствующим показателям трех предыдущих пятилеток (+3,6%, +1,9%, +0,5%), а именно ближе всего к периоду 2007–2011 гг. Изменение позитивной тенденции, наблюдавшейся на протяжении почти 20 лет, объясняется пандемией и ее последствиями, а также необходимостью климатической трансформации.

4. Задача возвращения германского федерального бюджета на траекторию надежного планирования расходов трудновыполнима. Исходя из плана на 2022–2026 гг. главную роль в ее выполнении призван сыграть 2023 г., когда чистые заимствования должны сократиться со 139 до 17 млрд евро (на 88%), а их отношение к расходам – с 28 до 4% (в семь раз). Меры в рамках защитного зонта для экономики, утвержденные правительством в конце сентября 2022 г., могут осложнить решение задачи. Если реализация зонта приведет к значительному превышению

факта над планом текущих расходов на экономику, возвращение к политике долгового тормоза в 2023 г. будет поставлено под вопрос. В то же время у Германии сохраняется определенный запас прочности госфинансов: во втором квартале 2022 г. отношение госдолга к ВВП составило 67,2%, что выше маастрихтского стандарта в 60%, но заметно ниже средних уровней еврозоны (94,2%) и Евросоюза (86,4%)¹. Соответственно, не ожидается критических отрицательных последствий для экономики страны из-за задержки со снижением долговой нагрузки в краткосрочной перспективе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Белов В.Б. (2022а) Партийно-политические процессы в «Год супервыборов». *Германия. 2021*. Под ред. В.Б. Белова. ИЕ РАН, Москва. С. 15–35. DOI: 10.15211/report72022_393.

Белов В.Б. (2022b) Антикризисные меры правительства Германии в сфере энергетики. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 4. С. 116–132. DOI: 10.15211/vestnikieran42022116132.

Белов В.Б. (2022с) Экономика Германии на фоне актуальных хозяйственно-политических вызовов. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 5. С. 87–101. DOI: 10.15211/vestnikieran5202287101.

Грачева М.В. (2018) Эффективность среднесрочного планирования федеральных расходов в Германии: точность бюджетных проектировок. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 6. С. 132–145. DOI: 10.15211/vestnikieran620183.

Грачева М.В. (2019) Эффективность среднесрочного планирования федеральных расходов в Германии: главные структурные сдвиги. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 1. С. 114–119. DOI: 10.15211/vestnikieran12019114119.

Котов А.В. (2022) Предвыборные программы и экономическая политика нового Кабинета. *Германия. 2021*. Под ред. В.Б. Белова. ИЕ РАН, Москва. С. 74–86. DOI: 10.15211/report72022_393.

Меден Н.К. (2022) Электроэнергетика: состояние и перспективы. *Германия. 2021*. Под ред. В.Б. Белова. ИЕ РАН, Москва. С. 61–74. DOI: 10.15211/report72022_393.

Романова Е.В. (2021) Цифровизация школ в год коронавируса. *Германия. 2020*. Под ред. В.Б. Белова. ИЕ РАН, Москва. С. 91–110. DOI: 10.15211/report12021_379.

Супян Н.В. (2020) Климатическая повестка в германской экономике. *Германия. 2019*. Под ред. В.Б. Белова. ИЕ РАН, Москва. С. 44–55. DOI: 10.15211/report12020_368.

Хорольская М.В. (2022) Климатическая политика ФРГ на современном этапе. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 4. С. 30–39. DOI: 10.15211/vestnikieran420223039.

Büttner T. (2021) Die Krise hat Konjunktur. *Wirtschaftsdienst*. No. 7. P. 494. DOI: 10.1007/s10273-021-2951-0.

Büttner T. (2022) Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten. *Wirtschaftsdienst*. No. 1. P. 23–26. DOI: 10.1007/s10273-022-3089-4.

¹ Europäische Union: Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten im 2. Quartal 2022 in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/163692/umfrage/staatsverschuldung-in-der-eu-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/> (дата обращения: 10.01.2023)

Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2021a) Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation. *Wirtschaftsdienst*. No. 3. P. 172–175. DOI: 10.1007/s10273-021-2869-6.

Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2021b) *Ein Transformationsfonds für Deutschland: Gutachten*. IMK-Study. No 71. P. 1–30.

Dezernat Zukunft (2021) *Finanzakrobat Bundeshaushalt*. 25.03.2021. URL: <https://www.dezernatzukunft.org/finanzakrobat-bundeshaushalt/> (дата обращения: 10.01.2023)

Gebhardt H., Siemers L.-H. (2020a) Wirkung der Corona-Krise auf die Staatsfinanzen. *Wirtschaftsdienst*. No. 6. P. 468–470. DOI: 10.1007/s10273-020-2681-8.

Gebhardt H., Siemers L.-H. (2020b) Staatsfinanzen in der Corona-Krise: günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit. *Wirtschaftsdienst*. No. 7. P. 501–505. DOI: 10.1007/s10273-020-2695-2.

Hentze T. (2021) Bundeshaushalt: der lange Schatten der Schuldenbremse. *IW-Kurzbericht*. No. 77. P. 1–3.

Krahé M., Sigl-Glöckner P. (2021) Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik. *Wirtschaftsdienst*. No. 7. P. 497–500. DOI: 10.1007/s10273-021-2954-x.

Kremer J., Kuckuck J., Wendorff K. (2022) Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse reformieren: Revisionen erst zeitverzögert einreichen. *Wirtschaftsdienst*. No. 11. P. 830–833. DOI: 10.1007/s10273-022-3324-z.

Murau S., Thie J.-E. (2022) Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen. *Wirtschaftsdienst*. No. 6. P. 449–455. DOI: 10.1007/s10273-022-3215-3.

Federal Spending Planning in Germany: Accuracy of Projections

M.V. Gracheva*

Candidate of Sciences (Economics)

*Leading Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy
and International Relations, Russian Academy of Sciences*

23, Profsoyuznaya Street, Moscow, Russia, 117997

***E-mail:** mgracheva@mail.ru

Abstract. The article considers the decrease in the reliability of expenditures' budgeting in Germany that has occurred in recent years. The author used the data on the formation and execution of a five-year financial plan for 2017–2021. The comparison of this plan with its execution was carried out in four profiles: total expenses by functional classification, total expenses by economic classification, current expenses by functional classification, capital expenses by functional classification. Using the same methodology, the author previously compared plans for 2002–2006, 2007–2011, 2012–2016 with their execution. The results of the calculations made it possible to identify areas with increased and decreased accuracy of budget planning, key areas of significant overspending of budget funds in 2020–2021 and reasons for the deviations. In addition, the author analysed the most important consequence of the deterioration in the accuracy of budget projections – the return to the deficit and net borrowings of the federal budget. The dynamics of expenses, net borrowings and the ratio of net borrowing to expenses in 2002–2021 and a plan for these parameters for 2022–2026 are presented. Based on

the data reviewed, a conclusion was drawn about the critical importance of 2023 for restoring the lost reliability of federal spending planning.

Key words: Germany, financial planning, expenditures of the federal budget, functional classification, economic classification, current expenses, capital expenses, accuracy of federal financial plans.

DOI: 10.31857/S0201708323020080

EDN: outssz

REFERENCES

Belov V.B. (2022a) Partijno-politicheskije processy v "God supervyborov [Parties and political processes in the "Year of Super Elections"], in Belov V.B. (ed.) *Germany. 2021*, IE RAS, Moscow, Russia, pp. 15–35. DOI: 10.15211/report72022_393 (In Russian).

Belov V.B. (2022b) Antikrizisnyje mery pravitelstva Germanii v sfere energetiki [Anti-crisis measures of the federal government in the energy sector], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 4, pp. 116–132. DOI: 10.15211/vestnikieran42022116132 (In Russian).

Belov V.B. (2022c) Ekonomika Germanii na fone aktualnykh khozyaystvenno-politicheskikh vyzovov [Germany's economy amid increasing economic and political challenges], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 5, pp. 87–101. DOI: 10.15211/vestnikieran5202287101 (In Russian).

Büttner T. (2021) Die Krise hat Konjunktur, *Wirtschaftsdienst*, 7, p. 494. DOI: 10.1007/s10273-021-2951-0.

Büttner T. (2022) Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten, *Wirtschaftsdienst*, 1, pp. 23–26. DOI: 10.1007/s10273-022-3089-4.

Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2021a) Öffentliche Investitionen im Konjunkturprogramm als Einstieg in die sozial-ökologische Transformation, *Wirtschaftsdienst*, 3, pp. 172–175. DOI: 10.1007/s10273-021-2869-6.

Dullien S., Rietzler K., Tober S. (2021b) Ein Transformationsfonds für Deutschland: Gutachten, *IMK-Study*, 71, pp. 1–30.

Dezernat Zukunft (2021) *Finanzakrobat Bundeshaushalt*, 25.03.2021. URL: <https://www.dezernatzukunft.org/finanzakrobat-bundeshaushalt/> (дата обращения: 10.01.2023)

Gebhardt H., Siemers L.-H. (2020a) Wirkung der Corona-Krise auf die Staatsfinanzen, *Wirtschaftsdienst*, 6, pp. 468–470. DOI: 10.1007/s10273-020-2681-8.

Gebhardt H., Siemers L.-H. (2020b) Staatsfinanzen in der Corona-Krise: günstige Bedingungen sichern Handlungsfähigkeit, *Wirtschaftsdienst*, 7, pp. 501–505. DOI: 10.1007/s10273-020-2695-2.

Gracheva M. (2018) Effektivnostj srednesrochnogo planirovaniya federalnykh raskhodov v Germanii: tochnostj budgetnykh proektirovok [Efficiency of the medium-term planning of federal expenditures in Germany: accuracy of budgetary projections], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 6, pp. 132–145. DOI: 10.15211/vestnikieran620183. (In Russian).

Gracheva M. (2019) Effektivnostj srednesrochnogo planirovaniya federalnykh raskhodov v Germanii: glavnyje strukturnyje sdvigi [Efficiency of the medium-term planning of federal expenditures in Germany: main structural changes], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 1, pp. 114–119. DOI: 10.15211/vestnikieran12019114119. (In Russian).

Hentze T. (2021) Bundeshaushalt: der lange Schatten der Schuldenbremse, *IW-Kurzbericht*, 77, pp. 1–3.

Khorolskaya M.V. (2022) Klimaticheskaja politika FRG na sovremennom etape [Current climate policy of Germany], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 4, pp. 30–39. DOI: 10.15211/vestnikieran420223039. (In Russian).

Kotov A.V. (2022) Predvybornyje programmy i ekonomicheskaja politika novogo Kabineta [Election programs and economic policy of the new Cabinet], in Belov V.B. (ed.) *Germany. 2021*, IE RAS, Moscow, Russia, pp. 74–86. DOI: 10.15211/report72022_393. (In Russian).

Krahé M., Sigl-Glöckner P. (2021) Die Definition einer zukunftsfähigen Finanzpolitik, *Wirtschaftsdienst*, 7, pp. 497–500. DOI: 10.1007/s10273-021-2954-x.

Kremer J., Kuckuck J., Wendorff K. (2022) Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse reformieren: Revisionen erst zeitverzögert einreichen, *Wirtschaftsdienst*, 11, pp. 830–833. DOI: 10.1007/s10273-022-3324-z.

Meden N.K. (2022) Elektroenergetika: sostoyaniye i perspektivy [Electric power industry: state and prospects], in Belov V.B. (ed.) *Germany. 2021*, IE RAS, Moscow, Russia, pp. 61–74. DOI: 10.15211/report72022_393. (In Russian).

Murau S., Thie J-E. (2022) Für eine Ausstattung des Energie- und Klimafonds mit Kreditermächtigungen, *Wirtschaftsdienst*, 6, pp. 449–455. DOI: 10.1007/s10273-022-3215-3.

Romanova E.V. (2021) Cifrovizatsiya shkol v god koronavirusa [Digitalization of schools in the year of coronavirus], in Belov V.B. (ed.) *Germany. 2020*, IE RAS, Moscow, Russia, pp. 91–110. DOI: 10.15211/report12021_379. (In Russian).

Supyan N.V. (2020) Klimaticheskaja povestka v germanskoj ekonomika [Climate agenda in the German economy], in Belov V.B. (ed.) *Germany. 2019*, IE RAS, Moscow, Russia, pp. 44–55. DOI: 10.15211/report12020_368. (In Russian).