

Динамика и структура доходов федерального бюджета Германии

М.В. Грачева, заместитель начальника экономического отдела Торгпредства России в Германии, кандидат экономических наук

В настоящее время объем федерального бюджета Германии достигает почти 290 млрд. евро в год, на его долю приходится чуть менее 2/5 расходов и 3/8 доходов национальной бюджетной системы, отношения федеральных расходов и сальдо к валовому внутреннему продукту (ВВП) составляют почти 12 и 1% соответственно. Происходящие в этих мощных финансовых потоках изменения отражают суть государственной экономической политики и оказывают серьезное влияние на развитие экономики страны. В статье анализируются доходы федерального бюджета ФРГ в целом и в различных разрезах, при этом сравнивается фактическое исполнение бюджета в течение двух истекших пятилетних периодов (2002–2006 гг. и 2007–2011 гг., далее – периоды I и II) и финансовый план на следующие пять лет (2012–2016 гг., далее – период III)¹.

Доходы федерального бюджета в целом и их соотношение с расходами (см. табл. 1а). Доходы германского бюджета на федеральном уровне показали во II периоде по отношению к I периоду самый высокий темп прироста (19,4%), тогда как доходы региональных и местных бюджетов увеличились на 15,5 и 17,4% соответственно. На III период, напротив, для федеральных доходов запланирован более медленный рост (+10,5%), чем для региональных (+13,4%) и местных (+16,2%) доходов. На всех трех уровнях бюджетной системы доходы наращивались в 2007–2011 гг. по сравнению с 2002–2006 гг. быстрее, чем расходы. Ожидается, что в 2012–2016 гг. это опережение сохранится, хотя его масштабы сократятся. При этом ускоренный рост доходов ярче всего проявляется в рамках федерального бюджета.

¹ Пятилетний федеральный финансовый план на текущий год и следующие четыре года публикуется Министерством финансов ФРГ в августе текущего года. В настоящее время действует финансовый план на 2012–2016 гг., опубликованный в августе 2012 г.

Так, в последней пятилетке разрыв между темпами прироста федеральных доходов и расходов достиг 6,4 процентных пункта (п.п.), а в следующей пятилетке он составит 4,5 п.п., в то время как соответствующие показатели региональных и местных бюджетов оказались скромнее (у первых – 6,3 и 2,3 п.п., у вторых – 2,3 и 2,7 п.п.).

Указанные процессы ведут к сглаживанию разницы между долями разных уровней бюджетной системы в совокупных доходах и расходах. Для региональных бюджетов завышение доли в доходах по сравнению с долей в расходах не слишком заметно (в I периоде – 0,1 п.п., во II периоде – 0,4 п.п., в III периоде – 0,1 п.п.). Для местных бюджетов, напротив, эта проблема является достаточно болезненной, поэтому четкая тенденция к падению соответствующего показателя (с 1,8 п.п. в 2002–2006 гг. до 1,2 п.п. в 2007–2011 гг. и до 1,0 п.п. в 2012–2016 гг.) очень важна. Федеральный бюджет со своей стороны проходит путь постепенного отказа от занижения своей доли в совокупных доходах относительно расходов (с 1,9 до 1,6 п.п. к настоящему времени и в дальнейшем до 1,1 п.п.).

В последние пять лет прирост ВВП Германии (+11,9% к предыдущей пятилетке) оказался меньше прироста доходов на всех трех уровнях бюджетной системы, но почти на одном уровне с 12,0%-ным приростом совокупных расходов (заметный отрыв имел место лишь от показателя в +15,1% по местным бюджетам). В следующие пять лет, напротив, прирост ВВП (+13,4% к последней пятилетке) ориентирован на 13,0%-ный прирост совокупных доходов (отставание от динамики ВВП ожидается лишь у доходов федерального бюджета с показателем в +10,5%) и на опережение 9,7%-ного прироста совокупных расходов (только у местных бюджетов расходы увеличатся «в ногу» с ВВП – на 13,5%). В результате отношение совокупных

бюджетных расходов к ВВП (см. табл. 16) осталось в периоде II на одинаковом с периодом I уровне в 30,3%, а на III период запланировано снижение этого показателя до 29,3%. Сначала произошло лишь перераспределение долей между тремя уровнями бюджетной системы в диапазоне 0,3 п.п., выразившееся главным образом в подъеме удельного веса местных бюджетов с 6,9 до 7,1% ВВП за счет снижения показателя региональных бюджетов с 11,8 до 11,5% ВВП (доля федерального бюджета составила 11,6 и 11,7% ВВП соответственно, т.е. почти не изменилась). В дальнейшем же ожидаются существенные сдвиги, а именно сокращение удельного веса федеральных и региональных расходов (первых – до 11,0%, вторых – до 11,2% ВВП) и стабилизация 7,1%-ной доли местных расходов.

Динамика разницы между доходами и расходами (бюджетного сальдо) демонстрирует четкую, последовательную тенденцию к сокращению дефицита на всех трех уровнях бюджетной системы, которую можно проследить как в абсолютных, так и в относительных показателях (см. табл. 1а, 1б, 1в). Совокупное отрицательное сальдо уже снизилось более чем на 40% (с 302,8 млрд. евро в 2002–2006 гг. до 174,8 млрд. евро в 2007–2011 гг.), а в 2012–2016 гг. этот процесс ускорится (запланировано уменьшение почти на 60%, до 73,2 млрд. евро). По отношению к ВВП дефицит упал почти вдвое (с 2,7 до 1,4%), а в дальнейшем будет доведен до 0,5%.

Столь же радикально сокращается отношение отрицательного сальдо к расходам (-9,1% в предыдущей пятилетке, -4,7% в последней пятилетке, -1,8% в следующей пятилетке). Наибольший успех при этом достигается местными бюджетами (объем и относительные показатели их дефицита были сведены почти к нулю уже во II периоде, а в III периоде ожидается профицит на сумму 23,0 млрд. евро и на уровнях 0,2% ВВП и 2,3% расходов), далее следуют региональные бюджеты (снижение размеров дефицита сначала более чем вдвое, впоследствии – почти вдвое; падение в III периоде отношений отрицательного сальдо к ВВП и к расходам до 0,2 и 1,7% соответственно). Оздоровление федерального бюджета идет на фоне местных и региональных бюджетов заметно медленнее: объем федерального дефицита был уменьшен в 2007–2011 гг. по сравнению с 2002–2006 гг. менее чем на треть, в 2012–2016 гг. сокращение составит немногим более 40%; отношение дефицита к ВВП планируется довести в итоге до 0,5%, а к расходам – до 4,6%.

Доходы федерального бюджета по видам доходов². Более 4/5 доходов федерального бюджета (около 235 млрд. евро

² В рамках анализа видов доходов федерального бюджета доходы рассматриваются как сумма налогов, прочих поступлений (включающих в себя административные и иные доходы, а также доходы от чеканки монет) и чистых привлеченных займов.

в год) поступает из налогов. Темп прироста налоговых поступлений во II периоде по сравнению с I периодом (21,4%) оказался выше, чем у федеральных доходов в целом (13,0%), вследствие чего доля этого источника выросла с 75,5 до 81,1%. На следующую пятилетку тоже запланирован опережающий рост налогов (15,4% при среднем уровне 6,0%), что повлечет за собой повышение их удельного веса до 88,0%.

В соответствии с классификацией, применяемой в федеральных финансовых пятилетних планах Германии, в налоговых поступлениях выделяются два компонента: федеральная часть долевых налогов и федеральные налоги. Ведущую роль играет первый компонент – «федерально-долевые» налоги, распределяемые между различными уровнями бюджетной системы (почти 155 млрд. евро в год).

Среди этих налогов выделяются три крупных блока:

(а) налоги на зарплату и на доход физических лиц (около 70 млрд. евро в год);

(б) налоги на добавленную стоимость и на оборот импортированных товаров (немногим менее 65 млрд. евро в год);

(в) налоги на доход от капитала, на прибыль корпораций и промысловый налог (свыше 20 млрд. евро в год). В 2007–2011 гг. удельный вес «федерально-долевых» налогов вырос по сравнению с 2002–2006 гг. на 7 п.п., поскольку все три блока показали ускоренный рост (22,0%, 60,3%, 23,7% соответственно) относительно федеральных доходов в целом; наиболее сильно выросла доля второго блока (налоги на добавленную стоимость и на оборот импортированных товаров, +6,5 п.п.). В 2012–2016 гг. указанная тенденция сохранится (прогнозируется прирост доли «федерально-долевых» налогов на 7,1 п.п.), но самое значительное наращивание доли ожидается у первого блока (налоги на зарплату и на доход физических лиц; +4,2 п.п.).

Другой компонент налоговых поступлений – федеральные налоги (около 80 млрд. евро в год). Во II периоде по отношению к I периоду их рост (+0,8%) оказался гораздо ниже среднего уровня, поэтому удельный вес федеральных налогов снизился на 3,3 п.п. (до 27,5% федеральных доходов). На III период запланирован 5,7%-ный рост (чуть скромнее среднего), поэтому доля этого компонента останется на прежнем уровне. Основную часть федеральных налогов представляют собой налоги, поступления от которых в последние пять лет стагнировали или даже падали – налоги на энергоносители (примерно 33 млрд. евро в год), на табак, алкоголь, промежуточные изделия (более 16 млрд. евро в год), на электроэнергию (около 7 млрд. евро в год).

Ожидается, что их динамика не изменится и в следующие пять лет, а движущей силой роста федеральных налогов в ближайшем будущем станет группа налогов, в которую входят налоговые надбавки в целях развития восточных регионов ФРГ (более 12 млрд. евро в год), налог на страховые услуги (свыше 10 млрд. евро в год), прочие налоги (на кофе, автомобили, вылеты авиапассажиров, впервые использованные ядерные тепловыделяющие элементы) и импортные пошлины (около 1 млрд. евро в год). В федеральном финансовом плане на 2012–2016 гг. прогноз налоговых поступлений приведен по указанной группе не дифференцированно, без разбивки на три подгруппы. По нашему мнению, наиболее вероятными кандидатами на роль лидеров роста являются налог на страховые услуги и прочие налоги/импортные пошлины.

На втором месте после налогов находятся прочие поступления (более 30 млрд. евро в год). Они включают в себя административные и иные доходы³, а также доходы от чеканки монет. Оба этих вида доходов характеризуются и во II, и в III периодах либо замедленным ростом, либо сокращением, соответственно доля прочих поступлений в федеральных доходах показывает четкую тенденцию к падению (с 11,3% в 2002–2006 гг. до 10,5% в 2007–2011 гг. и 7,5% в 2012–2016 гг.).

Последнее, третье место, среди видов доходов федерального бюджета занимают чистые привлеченные займы (немногом менее 25 млрд. евро в год), т.е. привлеченные займы за вычетом погашенных. В I периоде этот вид доходов с удельным весом в 13,2% был на втором месте после налогов, в последние пять лет его доля уменьшилась до 8,4%, а на следующую пятилетку запланировано снижение данного показателя до 4,5%. В 2009 г. Парламент ФРГ утвердил политику «долгового тормоза» для федерального бюджета путем изменения ст. 115 Основного закона: максимально допустимый с 2016 г. структурный дефицит (объем чистых привлеченных займов с учетом ряда корректировок) определен на уровне 0,35% ВВП. Согласно федеральному финансовому плану на 2012–2016 гг. чистые привлеченные займы сократятся в 2012–2015 гг. с 32,1 до 4,7 млрд. евро, а в 2016 г. федеральный бюджет должен будет обойтись без них. Достигнутое к ноябрю 2012 г. перевыполнение федерального бюджета по доходам позволило министру финансов В. Шойбле заявить: «На следующий год мы составим бюджет со структурным дефицитом на уровне менее 0,35% ВВП, что обеспечит достижение цели на три года ранее установленного Основным законом срока. А на 2014 г. мы представим бюджет без структурного дефицита»⁴.

³ Состав входящих в эту группу доходов указан в прим. 7 к табл. 2.

⁴ Welt am Sonntag. – 11.11.2012 (<http://www.welt.de/print/wams/wirtschaft/article110893729/Griechenland-hat-ein-Problem-mit-seinen->

Следует отметить, что рассмотренные составные части доходов федерального бюджета (налоговые поступления, прочие поступления, чистые привлеченные займы) заметно различаются по коэффициенту колеблемости (рассчитывается как отношение среднеквадратичного отклонения к средней арифметической динамического ряда), характеризующему стабильность динамики показателей в течение определенного времени. Иерархия устойчивости трех видов федеральных доходов выглядит следующим образом: максимальная – у налоговых поступлений (коэффициент колеблемости в 2002–2016 гг. составляет 12,1%), средняя – у прочих поступлений (14,6%), минимальная – у чистых привлеченных займов (41,3%).

Налоговые поступления в федеральный бюджет в разрезе прямых и косвенных налогов. Точную разбивку на прямые и косвенные налоги в рамках федерального бюджета можно провести лишь на основе данных об исполнении бюджета (т.е. за периоды I и II). Для определения прогнозируемых на III период объемов прямых и косвенных налогов пришлось сделать приблизительную оценку, поскольку часть федеральных налогов указана в федеральном финансовом плане на следующую пятилетку общей суммой. В этой недифференцированной группе содержатся как прямые налоги (целевые налоговые надбавки к налогам на зарплату, доходы физических лиц, доход от капитала, прибыль корпораций, направляемые на развитие восточных регионов ФРГ), так и косвенные налоги (налог на страховые услуги и прочие налоги/импортные пошлины. Прочие налоги включают в себя налоги на кофе, автомобили, вылеты авиапассажиров, впервые использованные ядерные тепловыделяющие элементы). Проведенный расчет показывает: в 2002–2006 гг. доля косвенных налогов в налоговых поступлениях составила 55,4%, в 2007–2011 гг. она почти не изменилась (55,9%), а в 2012–2016 гг. ожидается ее снижение до уровня около 53%. Доля прямых налогов, находившаяся до сих пор, соответственно, на уровне 45–44%, должна вырасти примерно до 47%; это произойдет, прежде всего, за счет увеличения удельного веса налога на зарплату и подоходного налога на 2,3 п.п. Отмеченные сдвиги повлияют на роль налогов в доходах федерального бюджета следующим образом: если в последние десять лет эта роль повышалась примерно в равной степени за счет прямых и косвенных налогов, то в дальнейшем основная нагрузка в поддержании данной тенденции ляжет на прямые налоги.

Прямые и косвенные налоги в федеральном бюджете и в бюджетах других уровней (см. табл. 2). Федеральное министерство финансов публикует данные о суммах пря-

[Eliten.html](http://www.welt.de/print/wams/wirtschaft/article110893729/Griechenland-hat-ein-Problem-mit-seinen-Eliten.html)

мых и косвенных налогов только в отношении налоговых поступлений в бюджеты всех уровней [14], без разбивки на федеральный и иные бюджеты. Проведенное нами разделение налоговых поступлений в федеральный бюджет на прямые и косвенные налоги позволяет рассчитать соответствующие суммы в отношении бюджетов других уровней. В результате выявляется весьма интересная картина: в отличие от федерального бюджета, для которого характерно доминирование косвенных налогов, в региональных и местных бюджетах преобладают прямые налоги, причем их доля в налоговых поступлениях растет (с 51,3% в периоде I до 53,8% в периоде II и 55,0% в периоде III). Поскольку большая часть совокупных налогов относится к региональным/местным бюджетам (пропорция между налогами, идущими в федеральный бюджет, и налогами, поступающими в бюджеты других уровней, составляет примерно 43:57), бюджетная система ФРГ в целом постепенно переносит акцент на прямые налоги. Так, их удельный вес в налоговых поступлениях в бюджеты всех уровней вырос с 48,5% в 2002–2006 гг. до 49,7% в 2007–2011 гг., а на 2012–2016 гг. запланирован подъем до 51,5%. Среди двух основных функций налогов – регулирующей (влияние на экономическую активность) и фискальной (обеспечение мобилизации средств в бюджет) – прямые налоги выполняют преимущественно первую, а косвенные – главным образом вторую функцию. Поворот в сторону прямых налогов, происходящий на всех уровнях бюджета, в т.ч. и на федеральном уровне, означает усиление внимания к регулирующей функции. В то же время приоритетом для федерального бюджета, сохраняющего косвенные налоги в качестве главной опоры налоговых поступлений, является фискальная функция, тогда как для региональных и местных бюджетов – регулирующая функция. Далее, коэффициент колеблемости у косвенных налогов заметно ниже, чем у прямых налогов (в 2002–2016 гг. в рамках федерального бюджета этот показатель составил 10,8 и 14,4% соответственно), т.е. устойчивость поступлений от косвенных налогов по сравнению с прямыми налогами гораздо выше. Следовательно, определенный консерватизм федерального бюджета по сравнению с региональными/местными бюджетами в деле переориентации на прямые налоги дополнительно укрепляет стабильность федеральных доходов.

В целом специфика федерального бюджета в мобилизации средств заключается в том, что его доля в национальных бюджетных доходах гораздо скромнее (37,1%), чем в совокупных налоговых поступлениях (42,9%) и в совокуп-

ных косвенных налогах (47,7%). Указанные индикаторы относятся к последней пятилетке, ранее они составляли 36,5%, 42,6% и 45,8% соответственно, а в дальнейшем ожидаются на уровнях 36,3% доходов, 42,1% налогов и 46,3% косвенных налогов. Следует отметить, что разрывы между федеральными долями в бюджетных доходах и долями в налогах (около 6 п.п.) и косвенных налогах (около 10 п.п.) с течением времени почти не меняются.

Подведем итоги анализа динамики и структуры доходов федерального бюджета Германии.

1. Занижение доли федерального бюджета в доходах бюджетной системы в целом относительно его доли в соответствующих расходах неуклонно уменьшается, т.е. сокращаются масштабы «донорства», оказываемого доходами местных и региональных бюджетов в пользу доходов федерального бюджета. Приближение к «жизни по средствам», несомненно, окажет положительное влияние на устойчивость федерального бюджета. В то же время на федеральном уровне доходы приводятся в соответствие с расходами в более щадящем режиме, чем на региональном и местном уровнях.

2. Главные структурные сдвиги в федеральных доходах представляются следующими:

- с одной стороны, повышение важности налоговых поступлений, воплощающееся, прежде всего, в укреплении ведущей роли федеральной части долевых налогов (а именно, налогов на зарплату и на доходы физических лиц, а также налогов на добавленную стоимость и на оборот импортированных товаров) по отношению к федеральным налогам;
- с другой стороны, уменьшение значения прочих поступлений и чистых привлеченных займов (в случае с последними – сведение в 2016 г. к нулю).

3. Соотношение между прямыми и косвенными налогами на федеральном уровне свидетельствует о преобладании косвенных налогов, и в ближайшем будущем эта ситуация сохранится; в то же время роль прямых налогов в доходах федерального бюджета будет повышаться.

4. Сравнение с региональными/местными бюджетами показывает: федеральный бюджет «забирает» повышенную долю самых стабильных доходов – налогов, а в рамках последних распоряжается еще более высокой долей самых стабильных – косвенных – налогов.

Таким образом, федеральный бюджет находится в привилегированном положении как в отношении интенсивности финансового оздоровления, так и с точки зрения обеспечения надежности доходной базы.

Таблица 1а

Доходы, расходы, сальдо бюджетов

Показатель	Уровень бюджетной системы	Объем			Изменение		Структура			
		2002–2006	2007–2011	2012–2016	2007–2011 / 2002–2006	2012–2016 / 2007–2011	2002–2006	2007–2011	2012–2016	
		факт		план	факт/факт		факт/факт		факт	план
		млрд. евро			%					
Доходы бюджетов*	Федеральный бюджет	1 107,2	1 322,0	1 460,7	119,4	110,5	36,5	37,1	36,3	
	Региональные бюджеты	1 178,5	1 361,6	1 544,0	115,5	113,4	38,9	38,3	38,4	
	Местные бюджеты	745,2	875,0	1 016,5	117,4	116,2	24,6	24,6	25,3	
	Всего бюджеты трех уровней	3 030,9	3 558,6	4 021,2	117,4	113,0	100,0	100,0	100,0	
	Сальдо межбюджетных расчетов	-200,7	-216,2	-55,5						
	Консолидированный бюджет Германии	2 830,2	3 342,4	3 965,7	118,1	118,6				
Расходы бюджетов	Федеральный бюджет	1 278,5	1 444,9	1 530,9	113,0	106,0	38,4	38,7	37,4	
	Региональные бюджеты	1 294,5	1 413,2	1 570,0	109,2	111,1	38,8	37,9	38,3	
	Местные бюджеты	760,6	875,3	993,5	115,1	113,5	22,8	23,4	24,3	
	Всего бюджеты трех уровней	3 333,6	3 733,4	4 094,4	112,0	109,7	100,0	100,0	100,0	
	Сальдо межбюджетных расчетов	-220,0	-179,6	-60,4						
	Консолидированный бюджет Германии	3 113,6	3 553,8	4 034,0	114,1	113,5				
Сальдо бюджетов**	Федеральный бюджет	-171,4	-122,9	-70,2	71,7	57,1	56,6	70,3	73,0	
	Региональные бюджеты	-116,0	-51,6	-26,0	44,5	50,4	38,3	29,5	27,0	
	Местные бюджеты	-15,4	-0,3	+23,0	1,9		5,1	0,2		
	Всего бюджеты трех уровней	-302,8	-174,8	-73,2	57,7	41,9	100,0	100,0	100,0	
	Консолидированный бюджет Германии	-283,4	-211,4	-68,3	74,6	32,3				

Справочно: номинальный валовой внутренний продукт (ВВП)	11 013,7	12 324,4	13 979,8	111,9	113,4
---	----------	----------	----------	-------	-------

* Налоговые, административные и иные доходы.

** + профицит/- дефицит.

Таблица 1б

Отношение расходов и сальдо к валовому внутреннему продукту

Показатель	Уровень бюджетной системы	Отношение к ВВП		
		2002–2006	2007–2011	2012–2016
		факт		план
%				
Расходы бюджетов	Федеральный бюджет	11,6	11,7	11,0
	Региональные бюджеты	11,8	11,5	11,2
	Местные бюджеты	6,9	7,1	7,1
	Всего бюджеты трех уровней	30,3	30,3	29,3
	Консолидированный бюджет Германии	28,3	28,8	28,9

Сальдо бюджетов*	Федеральный бюджет	-1,6	-1,0	-0,5
	Региональные бюджеты	-1,1	-0,4	-0,2
	Местные бюджеты	-0,1	-0,0	+0,2
	Всего бюджеты трех уровней	-2,7	-1,4	-0,5
	Консолидированный бюджет Германии	-2,6	-1,7	-0,5

Таблица 1в

Отношение сальдо к расходам

Показатель	Уровень бюджетной системы	Отношение к расходам		
		2002–2006	2007–2011	2012–2016
		факт		план
		%		
Сальдо бюджетов	Федеральный бюджет	-13,4	-8,5	-4,6
	Региональные бюджеты	-9,0	-3,7	-1,7
	Местные бюджеты	-2,0	-0,0	+2,3
	Всего бюджеты трех уровней	-9,1	-4,7	-1,8
	Консолидированный бюджет Германии	-9,1	-5,9	-1,7

Таблица 2

Налоговые поступления в бюджеты Германии

Налоговые поступления в бюджеты разных уровней	Объем			Изменение		Структура налоговых поступлений в бюджеты разных уровней		
	2002–2006	2007–2011	2012–2016	2007–2011 / 2002–2006	2012–2016 / 2007–2011	2002–2006	2007–2011	2012–2016
	факт		план	факт/факт	план/факт	факт		план
	млрд. евро			%				
1. Федеральный бюджет, в т.ч.:	965,0	1 171,4	1 351,7	121,4	115,4	100,0	100,0	100,0
1.1. Прямые налоги	430,3	516,6	631,5	120,1	122,2	44,6	44,1	46,7
1.2. Косвенные налоги	534,7	654,7	720,2	122,5	110,0	55,4	55,9	53,3
2. Региональные и местные бюджеты, в т.ч.:	1 302,2	1 556,0	1 857,1	119,5	119,3	100,0	100,0	100,0
2.1. Прямые налоги	668,5	837,9	1 020,9	125,3	121,8	51,3	53,8	55,0
2.2. Косвенные налоги	633,7	718,2	836,2	113,3	116,4	48,7	46,2	45,0
Всего налоговые поступления, в т.ч.:	2 267,2	2 727,4	3 208,8	120,3	117,7	100,0	100,0	100,0
Прямые налоги	1 098,8	1 354,5	1 652,4	123,3	122,0	48,5	49,7	51,5
Косвенные налоги	1 168,4	1 372,9	1 556,4	117,5	113,4	51,5	50,3	48,5