

Макроэкономика

ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА 2021 Г.

И. А. СОКОЛОВ

Федеральный бюджет в 2021 г. был исполнен с небольшим профицитом, что после дефицита в 3,8% ВВП годом ранее является существенным достижением. Этому способствовали два обстоятельства: нефтегазовые доходы в номинальном выражении вернулись на докризисный уровень, а нефтегазовые устойчиво росли.

Ключевые слова: федеральный бюджет, доходы, нефтегазовые доходы, нефтегазовые доходы, расходы, налоги.

JEL: H11, H50, H62, H63.

В 2021 г. доходы федерального бюджета превысили 25 трлн руб., что заметно выше соответствующих значений прошлых лет как в номинальном выражении, так и в долях ВВП. (См. табл. 1.) Фактические поступления превысили также и прогнозное значение доходов, заложенное в первоначальной версии Закона о федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ): превышение составило почти 35% от исходных ожиданий (18 765,1 млрд руб.). Такая особенность¹ прогнозирования бюджетных доходов может быть объяснена как консервативным подходом к оценке перспектив развития российской экономики и заниженным прогнозом инфляции, так и высокой неопределенностью в динамике восстановления мировой экономики в условиях пандемии и острой геополитической ситуации.

Нефтегазовые доходы бюджета, несколько «просевшие» в 2020 г., в 2021 г. смогли «отыграть» часть своего падения: объем таможенных пошлин и сборов восстановился не в полном объеме (снижение на 0,2 п.п. ВВП относительно уровня 2019 г.), но поступления по

НДПИ вернулись на докризисный уровень. В последние годы доля нефтегазовых поступлений в общем объеме доходной части федерального бюджета демонстрировала сильные колебания: с 40,8% в 2019 г. она сократилась до 26,4% по итогам 2020 г., а за 2021 г. выросла до 37%. (См. табл. 1.) У нефтегазовых поступлений в рамках трехлетнего горизонта в долях ВВП наблюдалась менее волатильная динамика, показывая устойчивый рост в номинальном и реальном выражении. Данное обстоятельство свидетельствует об определенном улучшении долгосрочной устойчивости федерального бюджета.

Основные поступления доходов в федеральный бюджет по-прежнему происходят по двум налогам – НДПИ и НДС. На их долю приходится 2/3 всех бюджетных доходов.

Важнейшими факторами позитивной динамики НДПИ явились восстановление объемов добычи нефти в России и рост цены на нее. Так, ежемесячные объемы добываемой нефти, сильно упавшие (сокращение доходило до 20%) в 2020 г. из-за распространения коронавирусной инфекции и прекращения

Соколов Илья Александрович, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; ведущий научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России, канд. экон. наук (Москва), e-mail: sokolov-ia@ranepa.ru

¹ Это наибольшее отклонение за последнее десятилетие. Самый точный прогноз доходов был сделан в Законе о федеральном бюджете на 2019 г. – отклонение составило всего 1,1%.

Таблица 1
Основные параметры исполнения федерального бюджета за 2019–2021 гг.

	2019 г.		2020 г.		2021 г.		Изменение в 2021 г. относительно 2019 г.		Изменение в 2021 г. относительно 2020 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП
Доходы	20 188,8	18,4	18 719,1	17,4	25 286,4	19,3	5097,6	0,9	6567,3	1,9
в том числе:										
Нефтегазовые	8247,7	7,5	4951,2	4,6	9335,5	7,1	1087,8	-0,4	4384,3	2,5
из них НДСПИ	5971,7	5,4	3819,7	3,6	7110,9	5,4	1139,2	0	3291,2	1,8
Ненефтегазовые	11 941,1	10,9	13 767,9	12,8	15 950,9	12,2	4009,8	1,3	2183,0	-0,6
из них:										
НДС	7095,2	6,5	7202,2	6,7	9212,2	7,0	2117,0	0,5	2010,0	0,3
Акцизы	612,5	0,6	1137,3	1,1	-142,3*	-0,1	-754,8	-0,7	-1279,6	-1,2
Расходы	18 214,5	16,7	22 821,5	21,2	24 762,0	18,9	6547,5	2,2	1940,5	-2,3
в том числе:										
Процентные	730,8	0,7	784,2	0,7	1084,2	0,8	353,40	0,1	300,00	0,1
Непроцентные	17 483,7	16,0	22 037,3	20,5	23 677,8	18,1	6194,10	2,1	1640,50	-2,4
Профицит (+) / Дефицит (-)	1974,3	1,8	-4102,4	-3,8	524,4	0,4	-1449,9	-1,4	4626,8	4,2
Нефтегазовый профицит (+) / дефицит (-)	-6273,4	-5,7	-9053,6	-8,4	-8811,1	-6,7	-2537,7	-1,0	242,5	1,7
Справочно:										
ВВП, млрд руб.	109 608		107 315		130 795					
Цена нефти марки Urals, долл./барр.	63,59		41,73		66,00					

* – Сокращение объема акцизов связано с реализацией механизма возвратного акциза на нефтяное сырье в рамках завершения налогового маневра в нефтяной отрасли.

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, Росстат, расчеты автора.

сделки ОПЕК+, постепенно стали возвращаться на уровень 2019 г. Цена на нефть марки Urals в среднем за 2021 г. оказалась даже выше, чем в 2019 г. (см. табл. 1), что было обусловлено восстановлением мировой экономики и ростом спроса на данный вид сырья. Волатильность валютного курса в 2021 г. практически не оказывала значимого влияния на рублевые доходы российских нефтедобытчиков.

Рост поступлений НДС в 2021 г. фиксировался как по внутреннему обороту, так и по импорту. Этому содействовали возвращение отложенного спроса домашних хозяйств на товары длительного пользования (розничный оборот в целом вырос на 5% к уровню 2020 г., причем рост оборота непродовольственных товаров составил 12%) и увеличение импорта в Россию: по итогам 2021 г. он достиг отметки в 21,3% ВВП, что является максимальным значением с 2009 г. Однако подобная динамика поступлений НДС, скорее всего, свидетельствует об их временном характере.

Отличительной чертой федерального бюджета за прошедший год стало сокращение поступлений акцизов. Основной причиной этого послужила реализация механизма возвратного акциза на нефтяное сырье в рамках завершающегося налогового маневра в нефтяной отрасли. Так, объем возврата по акцизу на нефтяное сырье, направленное на переработку, составил более 1287 млрд руб. (против 135,0 млрд руб. в 2020 г.), что превысило суммарные поступления акцизов на аддитивную продукцию, зачисленных в бюджеты всех уровней.

Объем расходов федерального бюджета в 2021 г. составил 18,9% ВВП, что на 2,2 п.п. ВВП выше уровня 2019 г. и ниже уровня 2020 г. на 2,3 п.п. ВВП, когда была реализована крупномасштабная антикризисная поддержка населения и бизнеса преимущественно за счет средств федерального бюджета. Наиболее существенное сокращение расходов в долях ВВП в 2021 г. относительно предыдущего года произошло по разделам: «Социальная политика» — на 1,4 п.п. ВВП, или на 314,5 млрд руб., «Межбюджетные трансферты» — на 0,4 п.п. ВВП, или

на 288,2 млрд руб., «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» — на 0,3 п.п. ВВП по каждому разделу, но при росте в абсолютном выражении на 404,7 и 109,4 млрд руб. соответственно. По остальным разделам федерального бюджета изменения в динамике расходов в 2021 г. по сравнению с предыдущим годом в долях ВВП были незначительными — в пределах 0,1 п.п. ВВП. (См. табл. 2.)

Несмотря на то что в общих расходах федерального бюджета доля трат на национальные проекты сократилась по итогам 2021 г. до 10,3% против 10,8% годом ранее, в номинальном выражении их финансирование выросло на 400 млрд руб., или на 18,6%, составив суммарно более 2,5 трлн руб. Наибольший рост финансирования в 2021 г. был отмечен по следующим национальным проектам: «Безопасные и качественные автомобильные дороги» — в 1,3 раза, «Наука и университеты» — на 98,8%, «Международная кооперация и экспорт» — на 63%, «Жилье и городская среда» — на 55,9%. Основной проблемой реализации национальных проектов в 2021 г. стало повышение цен, особенно на строительные материалы, что привело к подорожанию стоимости капитального строительства социальных объектов, например школ — на 26%, жилья — на 22%.

Доля закрытых статей расходов федерального бюджета продолжила тенденцию к сокращению, достигнув 15,1% против максимального уровня за последнее десятилетие в 21,7%, зафиксированного в 2016 г.

Профицит федерального бюджета в 2021 г. составил 0,4% ВВП, или 524,4 млрд руб., что ниже на 1,4 трлн руб. положительного сальдо исполнения бюджета в 2019 г. и выше на 4,6 трлн руб. объема бюджетного дефицита за 2020 г. Несмотря на рост мировых цен на нефть в 2021 г., нефтегазовый дефицит федерального бюджета составил 6,7% ВВП. На фоне общего бюджетного профицита это означает, что чуть более трети всех расходов бюджета финансируется за счет конъюнктурных поступлений.

Таблица 2
Расходы федерального бюджета в 2019–2021 гг.

	2019 г.		2020 г.		2021 г.		Изменение в 2021 г. относительно 2019 г.		Изменение в 2021 г. относительно 2020 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП
Расходы - всего	18 214,5	16,6	22 821,5	21,2	24 762,0	18,9	6547,5	2,3	1940,5	-2,3
в том числе:										
Общегосударственные вопросы	1363,5	1,2	1507,7	1,4	1759,4	1,4	395,9	0,2	251,7	0,0
Национальная оборона	2997,4	2,7	3168,8	3,0	3573,5	2,7	576,1	0,0	404,7	-0,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2083,2	1,9	2226,5	2,1	2335,9	1,8	252,7	-0,1	109,4	-0,3
Национальная экономика	2827,1	2,6	3483,9	3,2	4356,4	3,3	1529,3	0,7	872,5	0,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,2	0,3	371,4	0,4	593,7	0,4	311,5	0,1	222,3	0,0
Охрана окружающей среды	197,5	0,2	260,6	0,2	405,1	0,3	207,6	0,1	144,5	0,1
Образование	826,5	0,7	956,8	0,9	1064,4	0,8	237,9	0,1	107,6	-0,1
Культура и кинематография	122,4	0,1	144,5	0,1	146,7	0,1	24,3	0,0	2,2	0,0
Здравоохранение	713,0	0,7	1334,4	1,2	1473,9	1,1	760,9	0,4	139,5	-0,1
Социальная политика	4882,8	4,4	6990,3	6,5	6675,8	5,1	1793,0	0,7	-314,5	-1,4
Физическая культура и спорт	81,4	0,1	75,3	0,1	70,9	0,1	-10,5	0,0	-4,4	0,0
СМИ	103,5	0,1	121,1	0,1	114,0	0,1	10,5	0,0	-7,1	0,0
Обслуживание государственного долга	730,8	0,7	784,2	0,7	1084,2	0,8	353,4	0,1	300,0	0,1
Межбюджетные трансферты	1003,1	0,9	1395,9	1,3	1107,7	0,9	104,6	0,0	-288,2	-0,4

Источник: Федеральное казначейство, расчеты автора.

По движению денежных средств федерального бюджета за 2021 г., учитываемых в качестве источников покрытия дефицита бюджета, отмечается, что на внутреннем рынке было привлечено 2,5 трлн руб. при утвержденных объемах в 3,7 трлн руб. (в 2020 г. – 5,2 и 2,3 трлн руб. соответственно). Погашение ценных бумаг в национальной валюте составило 981,3 млрд руб. при запланированном объеме в 986,2 млрд руб. Объем кредитов, предоставленных бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в национальной валюте, составил 338,8 млрд руб., в том числе 334,8 млрд руб. для погашения долговых обязательств субъектов РФ перед кредитными организациями. Объем заимствований на внешнем рынке в 2021 г. составил 134,2 млрд руб., а объем погашения – 39,3 млрд руб. (плановые объемы – 217,2 и 39,7 млрд руб. соответственно).

Государственный внутренний долг за 2021 г. увеличился на 1735,0 млрд руб. – до 16 486,4 млрд руб., а внешний долг составил на начало 2022 г. 59,7 млрд долл.

По состоянию на 1 января 2022 г. объем средств ФНБ в рублевом эквиваленте соста-

вил 13 565,4 млрд руб., или 11,7% ВВП. При этом за год произошли существенные изменения в валютной структуре ФНБ. На конец декабря 2020 г. на счетах ФНБ в Банке России находилось 51,2 млрд долл., 44,2 млрд евро, 8,5 млрд фунтов стерлингов и 11,6 млрд руб., что составляло 8969,6 млрд руб., или 66,6% от совокупного объема ФНБ. С июля же 2021 г. стало реализовываться решение о полном отказе от использования доллара США в качестве суверенных резервов в пользу закупки золота. Как результат, на конец 2021 г. из 8432,6 млрд руб. (62,6% в общем объеме ФНБ) находилось в евро, фунтах стерлингов и иенах 4047,4 млрд руб., в юанях – 2641,5 млрд руб., в золоте в обезличенной форме – 1743,7 млрд руб. (или 405,7 т). В целом сложившаяся на конец 2021 г. валютная структура ФНБ изменилась в сторону снижения уязвимости суверенных резервов от санкций США, чего, как показывают события последних недель, все-таки оказалось недостаточным, чтобы минимизировать еще и риски финансовых ограничений со стороны стран ЕС, Великобритании и Японии. ■

Federal Budget Execution in 2021

Ilya A. Sokolov – Head of Budget Policy Department of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Leading Researcher of the Gaidar Institute for Economic Policy; Director of the Institute of Macroeconomic Research, Russian Foreign Trade Academy, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: sokolov@iep.ru

In 2021, the federal budget was executed with a small surplus, which is an important achievement after a deficit of 3.8% of GDP a year before. It became feasible owing to two factors: oil and gas revenues returned to the precrisis level in nominal terms, while non-oil and gas revenues saw sustainable growth.

Key words: federal budget, revenue, oil and gas revenues, non-oil and gas revenues, expenditure, taxes.

JEL-codes: H11, H50, H62, H63.