

Индексы размера государственного сектора ИПЭИ РАНХиГС

Методика и комментарии

Содержание:

1. Введение
2. Основные определения и методика оценки
3. Размер государственного сектора в России
4. Заключение

Графики:

1. Индекс размера государственного сектора России
2. Компоненты Индекса размера государственного сектора России
3. Доля КГУ в капитализации в России
4. Доля КГУ в численности занятых и выручке в России
5. Взаимосвязь между темпами роста ВВП и Индексом размера государственного сектора

Таблицы:

1. Оценка размеров компаний с государственным участием
2. Компоненты индекса государственной собственности

Литература

1. Введение

В России с 2000-х годов и по настоящее время наблюдается количественная и качественная экспансия госсектора в различных формах. Для 2000—2008 годов была характерна тенденция к количественной экспансии госсектора. В 2010-х годах тренд изменился: доля компаний с государственным участием (КГУ) в ключевых экономических показателях стабилизировалась или возростала незначительно, а процесс усиления роли государства происходит преимущественно через повышение роли государственных структур в распределении финансовых ресурсов и контроле экономических агентов, активизацию сформированных вертикально интегрированных структур (ВИС) в ряде отраслей, государственных корпораций и институтов развития, передачу в их капитал имущества непубличных государственных компаний, процессы своего рода псевдоприватизации, расширение сфер (зон контроля) государственного регулирования. В той или иной форме продолжается и процесс количественного расширения госсектора — через внесение активов в ВИС, увеличение пакетов акций, принадлежащих государству в капиталах крупнейших публичных компаний, и др.

Можно выделить два основных канала, посредством которых государство участвует в создании добавленной стоимости: через деятельность КГУ и через оказание услуг (в широком смысле слова) органами государственного управления и организациями, финансируемыми за счет бюджета. Соответственно, оценка масштабов государственного сектора экономики, как правило, включает две составляющие: анализ доли крупнейших компаний с государственным участием (КГУ) в сводных экономических показателях страны (масштабы государственной собственности) и оценку вклада сектора государственного управления (СГУ) в ВВП.

Присутствуют серьезные пробелы в оценке параметров КГУ. Нерегулярной является статистика вклада КГУ в ВВП, отсутствует единая методология расчета данного показателя. Не только по нему, но и по другим характеристикам (капитализации, численности занятых, объему выручки и т. п.) данные о КГУ в России носят фрагментарный или приблизительный экспертный характер.

Не существует общепринятого понимания того, как измерять вклад сектора государственного управления в ВВП. С одной стороны, данный показатель уже давно рассчитывается в системе национального счетоводства разных стран по счету производства в разрезе институциональных секторов экономики. С другой стороны, нередко этот вклад измеряется с точки зрения перераспределения финансовых потоков государством, то есть

относительных размеров совокупных доходов государства в виде налогов, доходов от собственности, операций с активами, выручки от оказания услуг и т. п. или соответствующих им расходов. Такой расширенный подход ведет к завышению оценки вклада государственных органов управления в ВВП, поскольку бенефициарами многих расходов централизованных фондов в значительной мере выступают домашние хозяйства и частный бизнес.

2. Основные определения и методика оценки

Под КГУ понимается организация, контролируемая государством, выступающим в роли единственного собственника, владельца мажоритарных или существенных миноритарных пакетов акций (долей в уставном капитале) в размере не менее 10%. Определение соответствует руководящим принципам ОЭСР [OECD, 2015]. Унифицированное понятие компании с государственным участием отсутствует в официальной статистике большинства стран, включая Россию.

Если исходить из действующих в России правил раскрытия информации эмитентами ценных бумаг, то отношения контроля наиболее полно описываются через институты прямой и косвенной государственной собственности. Прямая собственность предполагает, что распоряжение акциями (долями), находящимися в государственной собственности, осуществляется уполномоченными органами государственной власти, включая Росимущество. Косвенная собственность означает, что контроль над пакетом акций компании осуществляется через Банк России, государственные корпорации, холдинги, банки и компании. В этом случае размер пакета акций (доли) исследуемой компании в косвенной государственной собственности рассчитывается как произведение долей государства в материнской компании, материнской компании — в дочерней, дочерней — во внучатой и т. д. до уровня исследуемой компании. В каждом случае длина цепочек при расчете косвенной собственности определяется экспертным путем с учетом возможности отследить пакеты акций (долей) по официальной отчетности компаний [Абрамов и др., 2016].

В выборку вошли 265 крупнейших частных и государственных российских компаний, по которым доступна публичная финансовая отчетность, из которых 162 имели статус КГУ. В 2017 году на указанные компании приходилось 96,1% капитализации акций и 22,0% совокупной выручки в российской экономике. Анализ данных по расширенной выборке проводился за период с 2006-го по 2017 год. Более ранний период 2000-2005 гг. рассмотрен на сокращенной выборке из 55 КГУ, входивших в состав крупнейших по выручке компаний из рейтинга Эксперт РА в эти годы и\или в число

крупнейших компаний по капитализации на всех российских биржах, из-за отсутствия информации по большому количеству компаний, а также процессов приватизации и реорганизации компаний в тот период.

Доля КГУ в ВВП рассчитана на основе суммарной выручки КГУ в выборке и вспомогательного мультипликатора долей ВВП/выручка. Корректная оценка добавленной стоимости компании рассчитывается как разница между объемом выпуска и промежуточным потреблением по трудоемкой методологии с обязательным условием наличия отчетности компаний, составленной по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Оценить вклад КГУ в ВВП с методологической точки зрения сложнее, поскольку далеко не все КГУ даже из числа включенных в наши выборки публикуют такую отчетность. Укрупненная оценка доли КГУ в ВВП для нашей выборки была проведена следующим образом. На первом этапе были рассчитаны по методике Евростата [Eurostat, 2014] по отчетности МСФО доли двух крупнейших нефинансовых КГУ — Газпрома и Роснефти — в суммарной выручке и ВВП в 2006—2017 годах. Затем путем деления доли ВВП на долю выручки данных компаний был определен мультипликатор, который в среднем за 11 лет составил 2,2. Умножая данный мультипликатор на общую долю в выручке для всех КГУ, вошедших в выборку, можно рассчитать долю этих компаний в ВВП на всем 18-летнем периоде. Объем нашей выборки охватывает небольшое количество компаний с государственным участием в российской экономике. Но мы полагаем, что полученная оценка вклада компаний выборки в ВВП, как и в объем совокупной выручки по экономике является репрезентативной, поскольку размер выручки компаний выборки практически совпадает с объемом выручки всех компаний, находящихся в федеральной, субфедеральной, муниципальной собственности, а также организаций со смешанной формой собственности по данным Росстата. Приведенная оценка является консервативным вариантом, то есть нижней границей данного показателя.

Сводная оценка доли государственного сектора в ВВП состоит из трех элементов: доли КГУ, доли СГУ и доли стоимости, создаваемой ГУПами. Доля СГУ оценивалась по счету производства, в составе которого Росстат раскрывает стоимость вклада СГУ в ВВП, рассчитываемого методом доходов, в соответствии с международными стандартами. Методика была скорректирована использованием добавленной стоимости, которая отражает размеры заработных плат, прибыли и аналогичных источников и более корректна при сравнении с ВВП. Доля в ВВП добавленной стоимости, создаваемой ГУПами оценена по данным информационной системы СПАРК о выручке ГУПов с использованием того же мультипликатора долей ВВП/выручка, равного 2,2. При этом в расчете сводных

индикаторов ГУПов в целях исключения двойного счета не учитывались показатели по ряду организаций, вошедших в выборку КГУ [Абрамов и др., 2018].

3. Размер государственного сектора в России

Общая доля государственного сектора в ВВП, включая доли КГУ, ГУПов и СГУ, выросла с 31,2% в 2000 году до 43,8% в 2017-м. Наиболее сильный рост доли государства в ВВП наблюдался во время и после финансового кризиса 2008 года — с 38,9% на конец 2007 года до 47,7% в 2009-м, чему способствовало принятие государством мер по поддержке системно значимых и прежде всего крупных КГУ, а также быстрое восстановление цен на сырьевые ресурсы на внешних рынках (рис. 1). Сокращение доли государства с 47,9% ВВП в 2014 году до 43,8% в 2016-м было обусловлено уменьшением доли КГУ в ВВП из-за низких цен на сырьевые ресурсы и ослабления рубля.

Основной вклад в рост относительного размера государственного сектора вносили КГУ. Их доля в ВВП, по консервативной оценке, выросла с 20,1% в 2000 году до 28,7% в 2017-м (рис. 2). Доля СГУ за тот же период повысилась примерно в 2 раза — с 7,1 до 13,7%. Доля ГУПов, наоборот, сократилась — с 4,1 до 1,6%, что стало результатом политики государства, направленной на постепенное свертывание данной организационно правовой формы, которая, как правило, не эффективна. Наиболее волатильным элементом вклада государства в ВВП является сектор КГУ, который в значительной мере транслирует шоки на внешних сырьевых рынках в размер валового внутреннего продукта.

В 2000-2017 гг. наблюдался резкий рост с последующим незначительным снижением доли капитализации КГУ в сводной капитализации российского рынка акций, рост доли численности занятых и выручки КГУ в российской экономике (рис 3 и 4). Доля капитализации КГУ в сводной капитализации российского рынка акций в 2000 году составила 47,4%, затем в следствие процессов приватизации снизилась до 31,8% в 2002 году и далее резко росла вплоть до 54,6% в 2006 году. После этого наблюдалось незначительное снижение до 50,5% в 2017-м. Изменения значения данного показателя после 2006 года носили циклический характер: он заметно снижался в период роста российского фондового рынка, однако после кризиса в 2009 году и на «отскоке» фондового рынка в 2016 году наблюдался резкий рост доли КГУ. По всей видимости, этот «феномен отскока» связан с более массивной поддержкой государством крупнейших КГУ во время острой фазы кризиса по сравнению с другими компаниями. Международные исследования показывают, что умеренная доля государства может приводить к росту стоимости компаний (Бюбакри, 2018). Доля численности занятых в российских КГУ практически не раскрывается в отчетности на более раннем периоде, однако она выросла с 2,3% в 2006 году

до 5,8% в 2016-м, или в 2,5 раза. Доля КГУ в выручке выросла примерно в половину с 9,1% в 2000 году до 13,0% в 2017-м с заметным снижением с 2012 года, когда российская экономика стала входить в рецессию, — с 15,5% в 2011 году до 14,2% в 2015-м. Помимо всех прочих факторов, это может быть связано с падающей эффективностью работы этих компаний по сравнению с частным сектором экономики [Абрамов и др., 2017].

Выявлена отрицательная взаимосвязь между темпами роста ВВП и индексом государственной собственности. Корреляция составила -0.6762 , а коэффициент детерминации за 18 лет равен 45,72%. При росте государственного сектора на 1 п.п. наблюдается снижение темпов роста ВВП на 0.5 п.п., в среднем и при прочих равных. Таким образом, рост государственного сектора, в некоторой степени, значимо связан с ухудшением экономической обстановки в России.

4. Заключение

Размер государственного сектора находится на достаточно высоком уровне, что порождает ряд негативных последствий. Согласно полученным консервативным оценкам вклад государства в ВВП составлял 31,2% в 2000 году и 43,8% в 2017-м. Во многих развивающихся странах показатель вклада государства в ВВП составляет около 40%, а его значение по России после кризиса 2008 года регулярно оказывалось на 4—9 п.п. выше этого уровня. Кроме того, в 2000—2017 годах наблюдается тенденция к росту государственной доли в ВВП России, что связано с повышением доли как КГУ (с 20,1% в 2000 году до 28,7% в 2017-м), так и СГУ (соответственно с 7,1 до 13,7%). Рост количественных индикаторов роли государственного сектора в ВВП сопровождается качественной экспансией государства в экономику и в деятельность КГУ, возложением на КГУ внеэкономических рисков, что ведет к искажению конкурентных отношений на отраслевых рынках и в экономике в целом.

Необходимо придание нового импульса процессу разгосударствления российской экономики. Общее сокращение избыточного государственного сектора и оптимизация управления объектами (имуществом), которые остаются в государственной собственности для реализации функций государства и стратегических задач экономического развития, должны стать приоритетными направлениями. При этом вопрос определения масштабов сокращения присутствия государства в российской экономике весьма неоднозначен, во многом зависит от выбора тех или иных стратегий и показателей в секторах экономики, требует определения (прежде всего политического) стратегически необходимых размеров государственной собственности, а также понимания финансовых источников для дальнейшего разгосударствления. Активизация конкуренции и

стимулирование частной инициативы, в том числе за счет разгосударствления и сокращения экономического веса государственного сектора, остаются аксиомами экономического развития, однако одна из ключевых задач — перенос соответствующей политики в прагматичное русло «дорожных карт» и формирования адекватной институциональной среды.

Графики

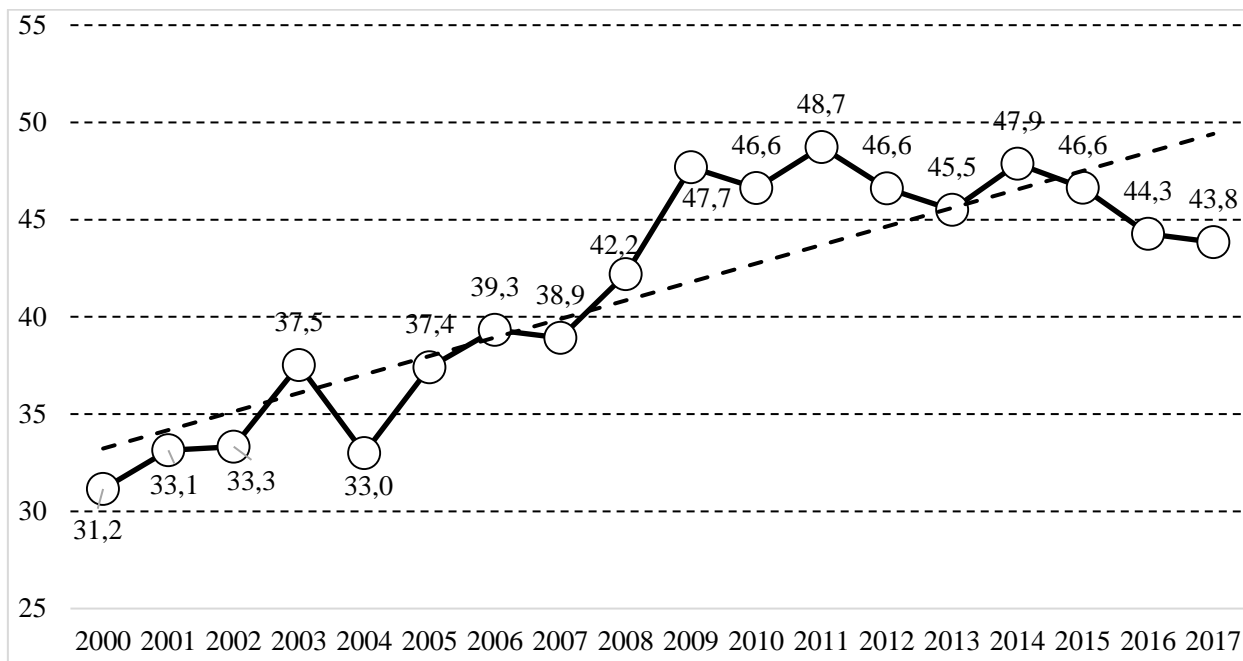


Рис. 1. Индекс размера государственного сектора России, 2000-2017 гг. (% от ВВП)

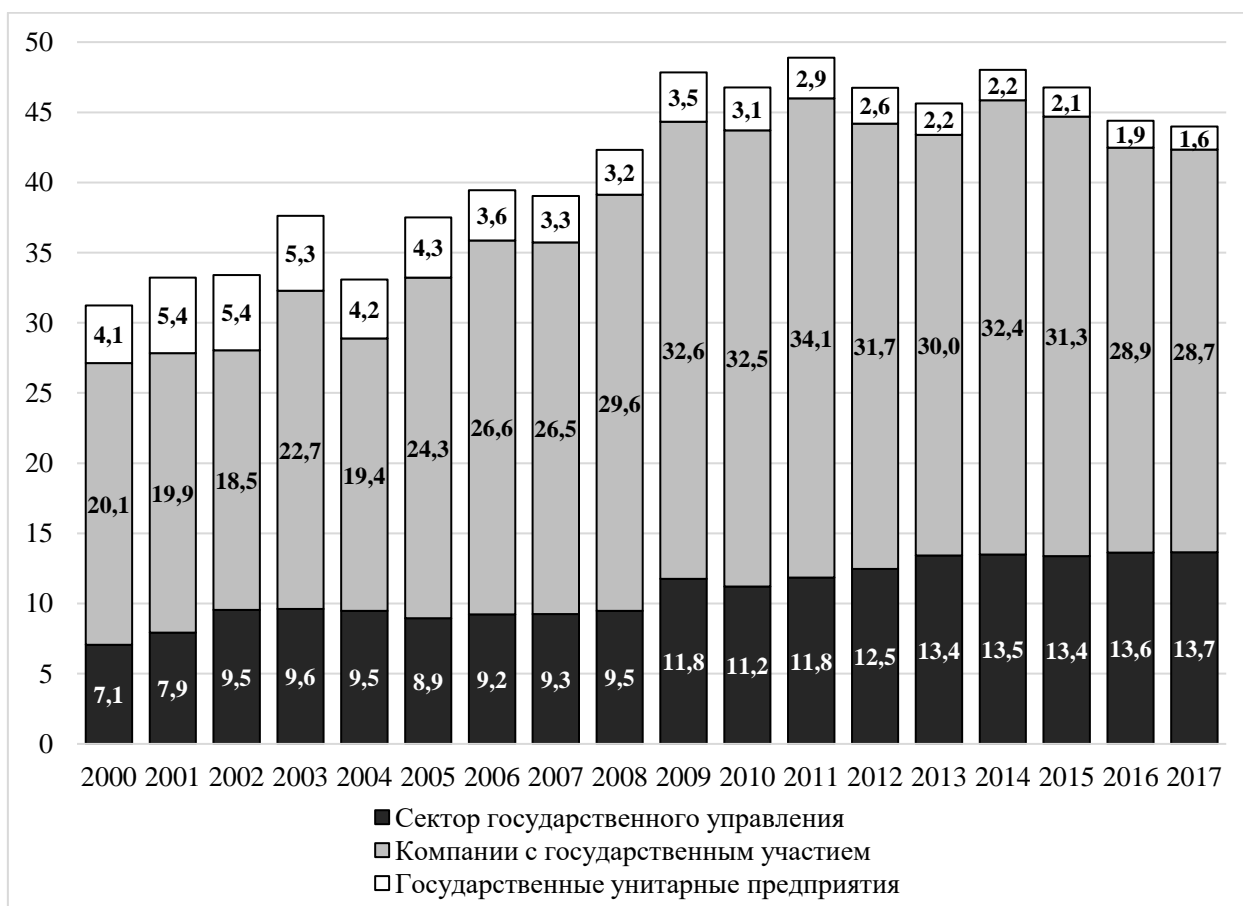


Рис. 2. Компоненты Индекса размера государственного сектора России, 2000-2017 гг. (% от ВВП)

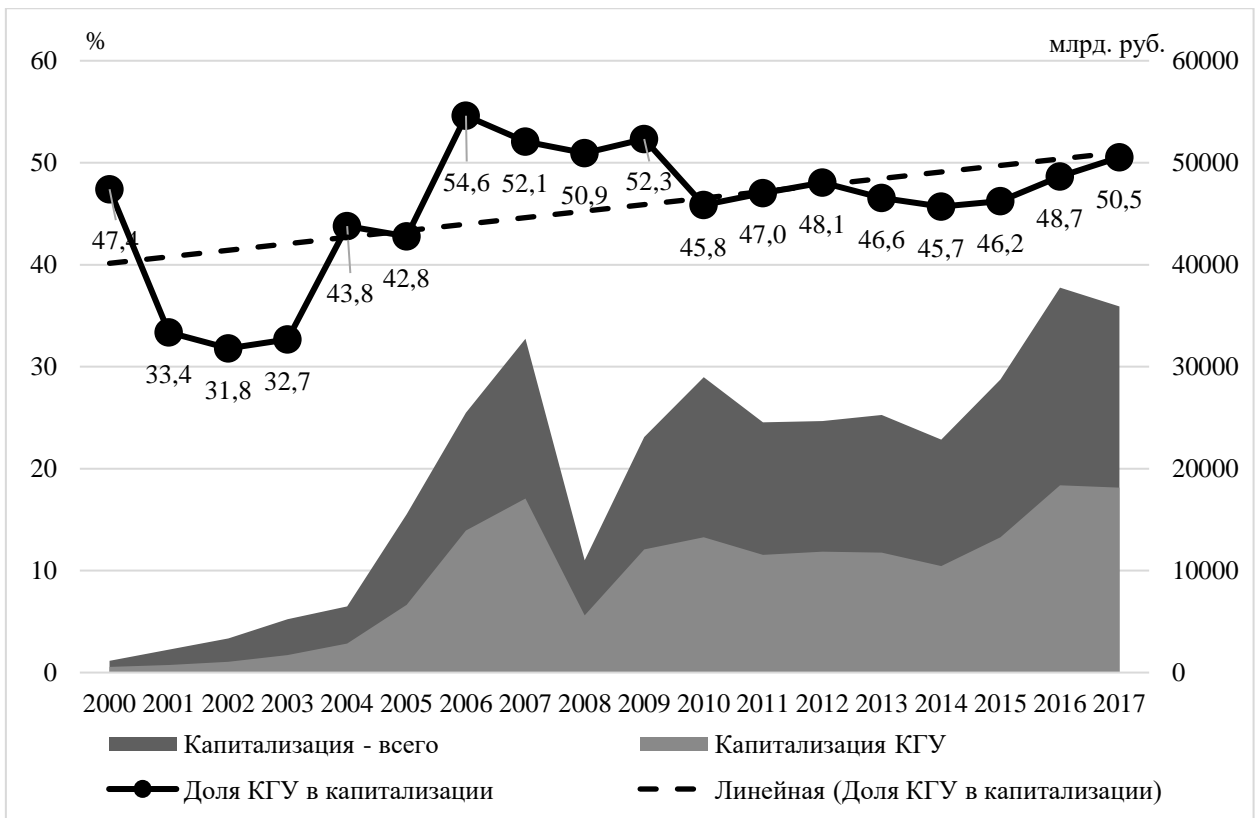


Рис. 3. Индекс капитализации компаний с государственным участием (КГУ) (% от капитализации фондового рынка России и в млрд. руб.), 2000-2017 гг.

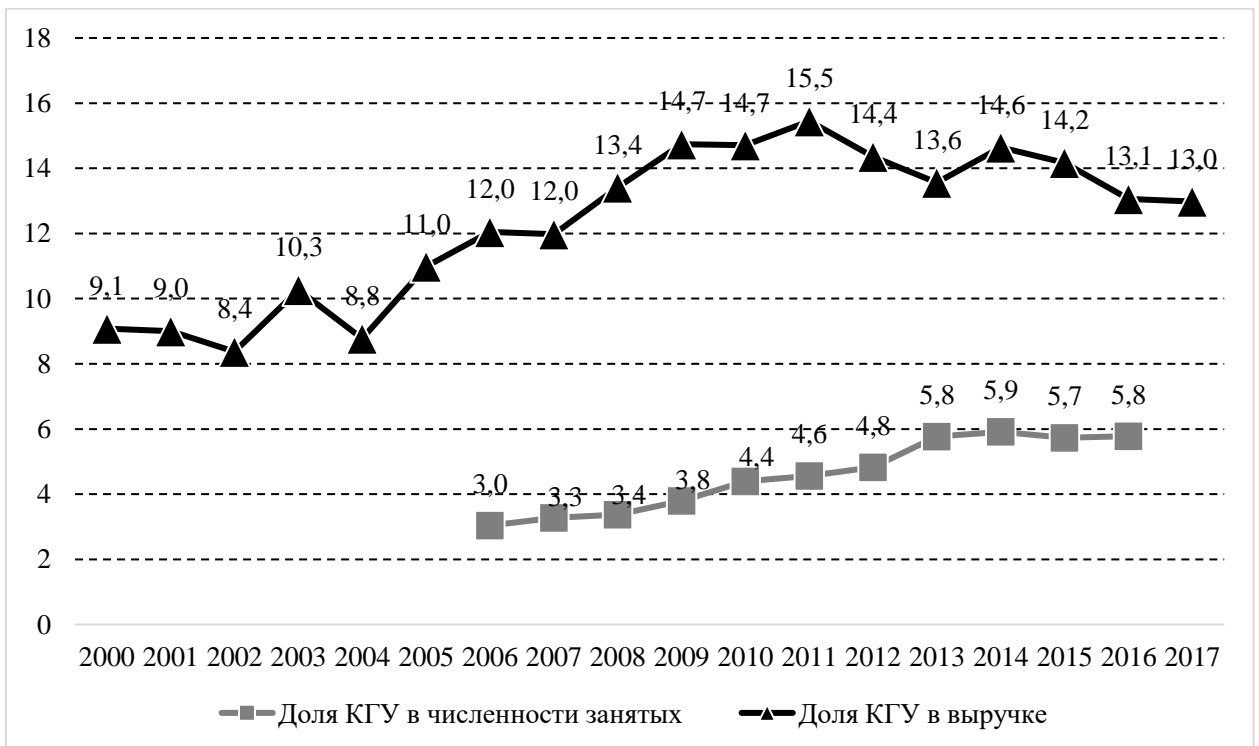


Рис. 4. Индексы численности занятых и выручки компаний с государственным участием (КГУ) (% от показателей по экономике России), 2000-2017 гг.

Таблицы

Индексы капитализации, численности занятых и выручки компаний с государственным участием (КГУ), 2000-2017 гг, млрд.руб.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Число занятых в экономике (тыс. чел)							67174	68019	68474	67343	67493	67644	67968	67901	67813	68495	68400	
Число занятых в КГУ (тыс. чел)							2042	2225	2313	2557	2964	3085	3279	3920	4010	3926	3951	
Индекс численности занятых в КГУ							3.0	3.3	3.4	3.8	4.4	4.6	4.8	5.8	5.9	5.7	5.8	
Капитализация фондового рынка	1146	2260	3359	5236	6472	15525	25482	32740	11017	23091	28975	24551	24657	25256	22838	28733	37748	35896
Капитализация КГУ	543	754	1068	1710	2834	6643	13915	17053	5612	12082	13283	11544	11851	11759	10435	13280	18366	18135
Индекс капитализации КГУ	47.4	33.4	31.8	32.7	43.8	42.8	54.6	52.1	50.9	52.3	45.8	47.0	48.1	46.6	45.7	46.2	48.7	50.5
Выручка в экономике	20739	20553	23293	30016	43233	47301	60460	75281	87605	83450	102597	120183	140774	174224	185319	207014	234302	250439
Выручка в КГУ	1884	1851	1951	3082	3796	5198	7284	9016	11748	12298	15089	18569	20213	23631	27136	29332	30597	32507
Индекс выручки КГУ	9.1	9.0	8.4	10.3	8.8	11.0	12.0	12.0	13.4	14.7	14.7	15.5	14.4	13.6	14.6	14.2	13.1	13.0

Компоненты индекса государственной собственности, 2000-2017 гг., млрд. руб.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Темпы роста реального ВВП %	10	5.1	4.7	7.3	7.2	6.4	8.2	8.5	5.2	-7.8	4.5	4.3	3.7	1.8	0.7	-2.5	-0.2	1.5
ВВП, млрд руб.	7306	8944	10831	13208	17027	21610	26917	33248	41277	38807	46309	60283	68164	73134	79200	83233	86044	92037
Выручка в КГУ	1884	1851	1951	3082	3796	5198	7284	9016	11748	12298	15089	18569	20213	23631	27136	29332	30597	32507
Выручка ГУП	387	505	567	726	824	920	988	1129	1279	1335	1427	1585	1641	1778	1821	1961	2026	1867
Добавленная стоимость СГУ	516	709	1033	1269	1614	1934	2487	3079	3915	4563	5191	7139	8492	9810	10686	11158	11743	12565
Доля КГУ в ВВП, %	20.0	19.8	18.4	22.6	19.3	24.2	26.5	26.3	29.5	32.4	32.4	34.0	31.6	29.8	32.2	31.2	28.7	28.6
Доля ГУП в ВВП, %	4.1	5.4	5.4	5.3	4.2	4.3	3.6	3.3	3.2	3.5	3.1	2.9	2.6	2.2	2.2	2.1	1.9	1.6
Доля СГУ в ВВП, %	7.1	7.9	9.5	9.6	9.5	8.9	9.2	9.3	9.5	11.8	11.2	11.8	12.5	13.4	13.5	13.4	13.6	13.7
Индекс государственной собственности, %	31.2	33.1	33.3	37.5	33.0	37.4	39.3	38.9	42.2	47.7	46.6	48.7	46.6	45.5	47.9	46.6	44.3	43.8

Литература

1. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. P: OECD Publishing, 2015.
2. Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 61—87.
3. Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р. Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5—37.
4. Eurostat. Essential SNA: Building the Basics. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
5. Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика / А.Д. Радыгин, И.В. Аксенов, А.Е. Абрамов, М.И. Чернова // Экономическая политика. - М.: АНО «Редакция журнала „Экономическая политика“».- 2018.-С. 36-69.
6. The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises. P: OECD Publishing, 2017.
7. Bouakri N., El Ghouli S., Guedhami O., Megginson W. The market value of government ownership. // Journal of Corporate Finance. – 2018. Vol. 50. P. 44-65.