

Роль госсектора в перераспределении национального дохода в 2010-х гг.

К.Е. САВЧИШИНА. E-mail: savchishinak@mail.ru
Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва
ORCID 0000-0002-3058-9931

Аннотация. В статье рассматривается роль государственного сектора РФ в распределении национального дохода. Согласно данным институциональных счетов, сектор государственного управления располагает значительными финансовыми ресурсами (в том числе от внебюджетной деятельности), однако нацеленность бюджетной политики на накопление финансовых резервов привела к тому, что государство не использовало в полной мере все каналы поддержки граждан в период снижения и стагнации реальных доходов населения. В частности, объем трансфертов в натуральной форме в реальном выражении практически не изменился, что вынуждало население увеличивать расходы на индивидуальные услуги. Таким образом, существуют необходимость и возможности по интенсификации роста реальных доходов населения и общей макроэкономической динамики.

Ключевые слова: государственный сектор; институциональные счета; национальный доход; трансферты в натуральной форме; внебюджетная деятельность бюджетных организаций

Главный негативный эффект кризиса 2014–2015 гг. и последующей экономической стагнации – существенное снижение реальных доходов населения. За период 2014–2018 гг. глубина этого снижения составила 10,2%, а уровень среднедушевого дохода откатился на уровень десятилетней давности (в ценах 2010 г.)¹. В результате даже при относительно благоприятных внешнеэкономических условиях экономическое развитие не было поддержано ростом внутреннего спроса, 55% которого формируется именно за счет потребления домашних хозяйств [Поляков, 2019].

Тем не менее проводимая жесткая бюджетная политика даже в условиях роста нефтегазовых доходов не приводит к значимому наращиванию внутренних расходов, фокусируясь на обеспечении бездефицитности бюджета и пополнении резервных фондов.

¹ Официальная статистика Росстата, раздел «Уровень жизни населения», подраздел «Реальные располагаемые денежные доходы населения, оперативные данные (новая методология)».

В государственном секторе накопились значительные, даже в некоторой степени избыточные, резервы [Савчишина, 2017]. Так, в 2019 г. доходы бюджетной системы превысили 35% к ВВП, расходы – 33%². При этом величина Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) с учетом дополнительных нефтегазовых доходов 2019 г. на 1 мая 2020 г. составила 12,4 трлн руб.

Таким образом, государство как экономический агент оперирует достаточными финансовыми ресурсами для расширения списка задач бюджетной политики, помимо отсутствия бюджетного дефицита.

В связи с этим вопрос повышения благосостояния населения выходит на первый план не только в экспертных дискуссиях [Восстановление..., 2016], но и в новой государственной политике. Так, на форуме «Россия зовет!» в ноябре 2019 г. Президент РФ В.В. Путин озвучил необходимость именно роста реальных доходов населения, что нашло отражение как в долгосрочных планах (в виде национальных проектов^{3,4}, где зафиксированы, в частности, выплата материнского капитала на первого ребенка, меры по повышению уровня жизни семей с детьми и пенсионеров, программа по повышению производительности труда), так и в краткосрочной программе по поддержке населения в период острой фазы COVID-кризиса⁵.

На наш взгляд, оценивать возможности и последствия реализации той или иной бюджетной политики необходимо с использованием не только казначейских отчетов (в терминах «доходы-расходы-дефицит»), но используя весь арсенал доступных статистических и модельных инструментов [Трансформация..., 2018]. В качестве такого инструментария представляется целесообразным использовать институциональные счета, к которым

² Отчет об исполнении бюджета Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Информация официального сайта Федерального казначейства: URL: <http://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheto/>

³ Паспорт национального проекта «Демография» [Эл. ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/Z4OMjDgCaehKWaA0psu6lCekd3hwx2m.pdf>

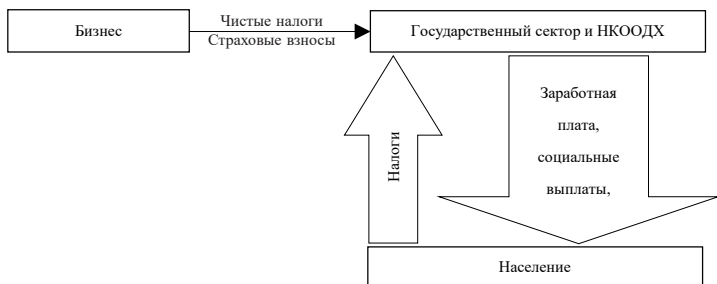
⁴ Паспорт национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» [Эл. ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/Ki3g5TzKdmVyX2ogBvNTIхH3BQ6YFADA.pdf>

⁵ Указ Президента РФ от 07.04.2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» с изменениями [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349618/

довольно редко обращаются российские исследователи для аналитики или построения эконометрических моделей.

База и методика исследования

Как известно, показатели институциональных счетов полностью отражают процесс формирования конечных располагаемых доходов и сбережений, напрямую определяющих величину расходов экономических агентов [Алмон, 2012]. При этом государство играет решающую роль в перераспределении национального дохода, фактически перенаправляя финансовые ресурсы от бизнеса к населению (рис. 1).



Примечание. НКООДХ - некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства.

Рис. 1. Распределение первичных и вторичных доходов с участием государственного сектора

Использование институциональных счетов в аналитических целях имеет ряд преимуществ:

- доступен большой массив информации за 1995–2017 гг.;
- счета отражают как бюджетную, так и внебюджетную деятельность бюджетных организаций;
- они полностью совместимы с системой национальных счетов;
- представленная информация позволяет корректно оценить объем трансфертов в натуральной форме, передаваемых от государства в пользу домашних хозяйств (это важно, поскольку объем их финансирования значительно влияет на фактические ресурсы населения для расходов на прочие нужды) [Иванов, 2012].

Тем не менее особенности формирования показателей институциональных счетов Росстатом имеют два существенных недостатка. Во-первых, данные публикуются хотя и ежегодно,

но с двухлетним запаздыванием. Во-вторых, в открытом доступе находятся лишь очень краткие комментарии о методике их формирования⁶, что значительно затрудняет оценку показателей на основе доступной оперативной статистики (данные Федерального казначейства, актуальная информация Росстата и пр.).

Автором была проведена оценка для 2018 г. для сектора «Государственное управление». Показатели валовой добавленной стоимости и выплаченной работникам заработной платы в секторе «Государство» рассчитываются как сумма соответствующих показателей по видам деятельности «Образование», «Здравоохранение» и «Прочие персональные услуги», так как большая часть этих услуг финансируется государством.

Налоги на производство ассоциируются с налогами на имущество, налоги на продукты равны сумме бюджетных доходов по НДС, акцизам и таможенным пошлинам. Доходы от собственности состоят из налога на добычу полезных ископаемых и доходов от использования государственного имущества и т.д.

При этом сопоставление данных институциональных счетов и отчетов Казначейства на имеющихся данных за 2010–2017 гг. говорит о том, что соотношения между показателями институциональных счетов и казначейскими данными не являются тождествами из-за различий в методологии. Поэтому потребовалось создать систему регрессионных уравнений, в которых зависимыми переменными являются показатели институциональных счетов, а объясняющими параметрами – соответствующие данные из отчетов об исполнении бюджета. Результаты показали достаточно высокую точность и устойчивость такого метода оценивания [Единак, 2019].

Результаты расчетов и дискуссия

Согласно данным институциональных счетов, ресурсы государственного сектора формируются по трем основным направлениям: валовая добавленная стоимость, налоги и таможенные платежи, доходы от собственности (табл. 1).

Традиционно в поле зрения исследователей попадают только доходы от бюджетной деятельности (налоги и страховые взносы, неналоговые доходы), тогда как существенную часть

⁶ Методологические положения по статистике. Вып. 1. 1996 г. [Эл. ресурс]. URL: https://gks.ru/bgd/free/B99_10/Main.htm

финансовых ресурсов бюджетных организаций (чуть менее 30% в 2013–2018 гг.) составляет валовая добавленная стоимость.

Таблица 1. **Ресурсы государственного сектора и их использование в 2010–2017 гг.**

Ресурсы	Потоки, млрд руб. (% к итогу)		
	2010	2015	2017
Всего, в том числе:	21557 (100)	37789 (100)	42758 (100)
Валовая добавленная стоимость	5191 (24)	11048 (29)	12285 (29)
в том числе валовая прибыль	240 (1)	2474 (7)	3133 (7)
Чистые налоги и страховые взносы	16029 (74)	22881 (61)	25945 (61)
Чистые доходы от собственности	335 (2)	3859 (10)	4427 (10)
Использование, в том числе:	22124 (100)	39015 (100)	43331 (100)
оплата труда	4879 (22)	8457 (22)	9027 (21)
социальные выплаты	5101 (23)	8355 (21)	9824 (23)
трансферты в натуральной форме	4119 (19)	6408 (16)	6820 (16)
государственное потребление	4553 (21)	8277 (21)	9829 (23)
инвестиции	2535 (11)	4787 (12)	5162 (12)
Сбережения	-567 (-)	-1226 (-)	-673 (-)

Источник: данные Росстата. Национальные счета России в 2014–2018 гг., раздел «Счета институциональных секторов в 2014–2017 гг.», подраздел «Счета сектора «Государственное управление» в 2014–2017 гг., URL: https://gks.ru/bgd/regl/b19_15/Main.htm (дата обращения: 16.04.2020).

Более того, значимость этого источника заметно выросла в 2010–2013 гг., и с тех пор остается стабильно высокой. При этом, на наш взгляд, здесь еще сохраняется значительный потенциал роста: в настоящий момент около 14–15% всех услуг образования и здравоохранения предоставляются частными компаниями и индивидуальными предпринимателями, и бюджетные организации именно в этом сегменте могли бы составить им конкуренцию. По нашим оценкам, если бы государственные организации смогли занять половину этого рынка, это принесло бы им около 500 млрд руб. в год дополнительного дохода, позволив повысить расходы на заработную плату на 6,6% (при условии сохранения текущего соотношения валовой прибыли к выпуску). При этом основная ориентация должна быть не на замещение бесплатных услуг рыночными, а на вовлечение в бюджетные системы здравоохранения и образования новых клиентов (например, иностранных граждан).

Выход на рынок платных услуг представляется вполне решаемой задачей для бюджетных организаций ввиду наличия у них более сбалансированной структуры расходов по сравнению

с коммерческими предприятиями. Так, в государственном секторе производство услуги на 1 рубль требует в 1,4–2,2 раза меньше промежуточных расходов, чем коммерческом (рис. 2). При этом средний уровень расходов на одного занятого в бюджетных учреждениях вдвое выше, чем в коммерческом сегменте, что, по всей видимости, можно связать с различиями в структуре занятых по уровню образования (рис. 3).

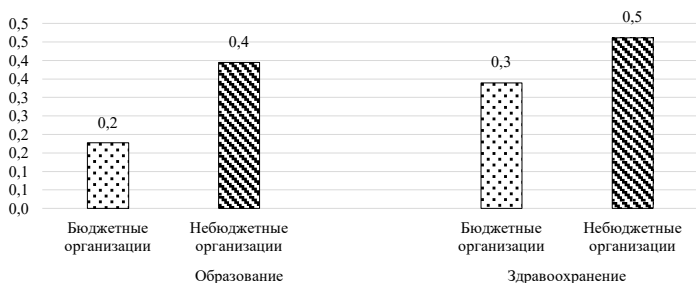


Рис. 2. Промежуточные затраты на 1 рубль выпуска в 2017 г.

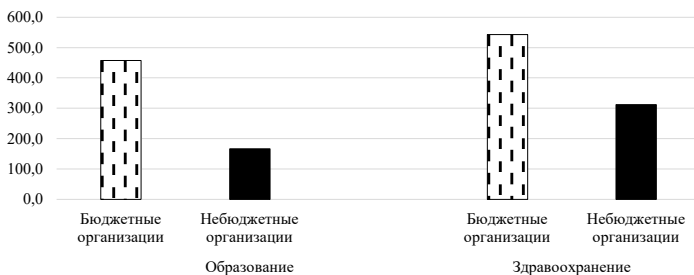


Рис. 3. Затраты на оплату труда (на одного занятого, тыс. руб.) в 2017 г.

Последнее предположение подтверждается, в частности, соотношением производительности труда: в бюджетном секторе выпуск на одного занятого превышает аналогичный показатель коммерческого сегмента на 57% в образовании и на 8% в здравоохранении.

Таким образом, и образовательные, и медицинские бюджетные организации имеют возможность выиграть ценовую конкуренцию у коммерческих предприятий за счет низкого уровня промежуточных затрат и более высокой производительности труда.

В 2010-х гг. рост ресурсов государственного сектора (в текущих ценах) в целом соответствовал динамике ВВП. Исключениями стали 2015 г., когда рост суммарных доходов государства был нулевым при росте ВВП на 5% в фактических ценах, и 2016–2017 гг., когда доходная база госсектора увеличивалась на 1–2 п.п. быстрее, чем в среднем по экономике.

Значимые изменения в структуре доходов состояли только в росте доли валовой прибыли сектора (табл. 1), что было связано с опережающим ростом рыночных услуг, оказываемых госпредприятиями (прежде всего, в сфере здравоохранения и образования): за период 2010–2017 гг. их объем в текущих ценах увеличился в 3,5 раза против двукратного роста нерыночных услуг.

Для домохозяйств это фактически означает рост расходов на индивидуальные услуги (в том числе в связи с сужением перечня услуг, оказываемых в системе ОМС). Рост доходов от собственности в 2015–2017 гг. был связан с изменениями в методологии: поступления НДС были отнесены к рентным доходам вместо налоговых поступлений.

Несмотря на значительную зависимость доходов консолидированного бюджета от внешнеэкономических параметров (прежде всего, в части поступлений от нефтегазового сектора), устойчивость ресурсной базы государственного сектора в целом оказалась достаточно высокой благодаря ускоренному росту валовой прибыли (не менее 9% в год в фактических ценах, рис. 4).



Рис. 4. Вклад факторов в прирост ресурсов государственного сектора в 2011–2017 гг.

Основными направлениями использования ресурсов госсектора являются: оплата труда, социальные выплаты, государственное потребление и государственные же инвестиции. Кроме того, одним из важнейших направлений расходов является финансирование трансфертов населению в натуральной форме (табл. 1).

В последние годы темпы реального прироста расходов государственного сектора сокращаются: если в 2011–2012 гг. они составили 9–12% в год, то в 2012–2013 гг. – 4–5%, а в 2016–2017 гг. – 1–2% (в кризисный 2015 г. реальное снижение составило –12%). Таким образом, на конец 2017 г. размер расходов сектора в целом составил 91% от уровня 2014 г. в сопоставимых ценах.

В наибольшей степени сократились объемы финансирования государственных инвестиций (–33% за 2014–2017 гг. в постоянных ценах), оплаты труда (–11%) и трансфертов в натуральной форме (–10%) при минимальном росте денежных социальных выплат (+4%) и расходов на государственное потребление (+1%).

В целом за период с 2010 г. трансферты населению в натуральной форме увеличились всего на 1%, оплата труда – на 10% в сопоставимых ценах. Это свидетельствует о том, что в рамках бюджетной политики 2010-х гг. задача повышения благосостояния населения не рассматривалась в числе основных. Таким образом, в 2015–2017 гг. государство сокращало бюджетный дефицит в том числе за счет снижения уровня поддержки населения.

Отметим, что при этом структура расходов сектора в целом оставалась практически неизменной, за исключением сокращения доли расходов на трансферты в натуральной форме (с 19% до 16%). На наш взгляд, такая ситуация была связана в первую очередь с изменениями перечня услуг здравоохранения, входящих в ОМС, которые вынуждали домохозяйства частично переходить на пользование платными услугами.

Рассматривая роль госсектора в перераспределении национального дохода и повышении доходов населения, необходимо отметить, что в 2017–2018 гг. динамика чистого финансового потока от государства в пользу населения была довольно высокой (табл. 2), но все же ниже динамики потока от бизнеса к государству. Иными словами, потенциал наращивания поддержки населения в условиях значимого восстановления нефтяных цен

и нефтегазовых доходов бюджета не был использован в полной мере. При этом наиболее стабильно наращивался объем финансирования социальных выплат домохозяйствам, тогда как по таким статьям, как выплата заработной платы и трансферты в натуральной форме, реальный прирост финансирования был реализован только в 2018 г.

Таблица 2. Потоки перераспределения национального дохода с участием государственного сектора и их динамика в 2010–2018 гг., млрд руб. (% к предыдущему году)

Потоки	2010 (отчет)	2015 (отчет)	2017 (отчет)	2018 (оценка)
Налоги (бизнес → государство)	8117 (+33)	8370 (–7)	9571 (+14)	12205 (+46)
Страховые взносы и прочие выплаты (бизнес → государство)	2779 (+7)	5993 (+9)	6947 (+16)	7841 (+31)
Налоги (население → государство)	2506 (+10)	4449 (0)	5060 (+14)	4766 (+7)
Заработная плата (государство → население)	4985 (+14)	8615 (+2)	9216 (+7)	10546 (+22)
Социальные выплаты (государство → население)	5030 (+37)	7624 (–1)	9459 (+24)	10393 (+36)
Трансферты в натуральной форме (государство → население)	4344 (+6)	6722 (+4)	7201 (+7)	8237 (+23)
Баланс взаимодействий государственного сектора и бизнеса	10896 (+25)	14364 (–1)	16518 (+15)	20046 (+40)
Баланс взаимодействий государственного сектора и населения	-11853 (+20)	-18512 (+2)	-20815 (+12)	-24411 (+32)

Примечание: в скобках дана динамика к предыдущему году, %

Источник: данные Росстата. Информационно-аналитические материалы Росстата, раздел «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств», URL: <https://gks.ru/folder/11110/document/13271>. Расчеты автора.

Несмотря на ограниченность государственной поддержки населения, неоспоримым положительным результатом следует считать некоторое повышение адресности бюджетной помощи в 2016–2018 гг. Так, доля натуральных трансфертов, переданных представителям первых пяти децильных групп населения (на их долю приходится 24% общих денежных доходов), выросла с 40,6% до 40,9% при одновременном снижении доли трансфертов в пользу 6–8-й и 10-й децильных групп (на 0,3–0,4 п.п. в каждой группе).

Заключение

Использование институциональных счетов (помимо традиционно рассматриваемых казначейских отчетов) позволяет существенно расширить аналитические возможности при исследовании роли государства в формировании общеэкономической динамики. При этом в условиях стагнации экономики и падения реальных доходов населения ключевым вопросом становится анализ бюджетных возможностей по поддержке домохозяйств. Именно анализ институциональных счетов позволил нам отследить реальное сокращение заработных плат в бюджетном секторе и трансфертов населению в натуральной форме в 2015–2017 гг. Таким образом, восстановление благоприятных внешнеэкономических условий (в части мировых цен на энергоресурсы) после кризиса 2014 г. не было в полной мере использовано государством для повышения уровня жизни граждан. Тем не менее позитивными сигналами стали некоторое повышение адресности государственной помощи (в форме натуральных трансфертов) и активные действия правительства в текущем году в условиях COVID – кризиса.

Литература

Алмон К. Искусство экономического прогнозирования / Институт народнохозяйственного прогнозирования. М.: МАКС Пресс, 2012. С. 391–399.

Восстановление экономического роста в России. Научный доклад ИНИ РАН. 2016. 32 с.

Единак Е. А. Итоги XXVI конференции по межотраслевому моделированию INFORUM // Проблемы прогнозирования. М.: Наука/Интерпериодика, 2019. № 3. 171–173 с.

Иванов Ю. Н. История возникновения и развития системы национальных счетов // Вопросы статистики. М.: Информационно-издательский центр «Статистика России», 2012. № 8. 79–83 с.

Поляков И. В. Посткризисные процессы в потреблении – окончание или затянувшееся восстановление? (Население и динамика потребительского сектора в 2014–2018 гг.) // Научные труды. 2019. С. 40–53

Савчишина К. Е. Современные проблемы и перспективы развития бюджетной системы России // Проблемы прогнозирования. М.: Наука/Интерпериодика, 2017. № 6. 101–114 с.

Трансформация структуры экономики: механизмы и управление. Монография/ Под науч. ред. А. А. Широга. М.: МАКС Пресс, 2018. 264 с.

Статья поступила 17.03.2020.

Статья принята к публикации 28.03.2020.

Для цитирования: Савчишина К.Е. Роль госсектора в перераспределении национального дохода в 2010-х гг.// ЭКО. 2020. № 7. С. 100-110. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-7-100-110.

Summary

Savchishina, K.E., Institute of Economic Forecasting, RAS, Moscow

The Role of the Public Sector in Redistribution of the National Income in the 2010-s

Abstract. The paper considers the role of the public sector in distribution of national income. According to data from institutional accounts, the public sector has significant financial resources (including those from extra-budgetary activities), but the focus on accumulating financial reserves has led to deterioration of people's living standards. The government sector has not fully used all channels of supporting the population during the period of decline and stagnation of real incomes. In particular, the volume of transfers in kind did not change in real terms, which forced the population to increase private spending on individual services. Thus, there is a need and opportunity to intensify growth of real population incomes and overall macroeconomic dynamics.

Keywords: *public sector; institutional accounts; national income; transfers in kind; extra-budgetary activity*

References

Almon, C. (2012). The craft of economic modelling / Institute of Economic Forecasting Russian Academy of Sciences, Moscow. MAKS Press. Pp. 391–399. (In Russ.).

Edinak, E.A. (2019). Results of the XXVI INFORUM World Conference. *Studies of Russian Economic Development*. No. 3. Pp. 171–173. (In Russ.).

Ivanov, Yu.N. (2012). History of origin and development of the system of national accounts. *Voprosy statistiki*. Moscow: Information & publishing centre Statistics of Russia. No. 8. 79–83 p. (In Russ.).

Polyakov, I.V. (2019). Post-crisis consumption processes – the completion or protracted recovery? (Households and consumption sphere dynamics in 2014–2018). *Scientific Articles – Institute of Economic Forecasting Russian Academy of Sciences*. Pp. 40–53. (In Russ.).

Restoring of economic growth in Russia. (2016). Research paper by Institute of Economic Forecasting Russian Academy of Sciences. 32 p. (In Russ.).

Savchishina, K.E. (2017). Modern problems and development prospects of the Russian budgetary policy. *Studies of Russian Economic Development*. No. 6. 101–114 c. (In Russ.).

Transformation of the structure of the economy: mechanisms and management. (2018). edited by A. A. Shirov. Moscow. MAKS Press. 264 p.

For citation: Savchishina, K. (2020). The Role of the Public Sector in Redistribution of the National Income in the 2010-s. *ECO*. No. 7. Pp. 100-110. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2020-7-100-110.