



Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Пятьдесят восьмая пленарная сессия

Париж, 8–10 июня 2010 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Влияние глобальных кризисов на статистические системы

Государственные финансы и финансовый кризис: какую роль должны играть статистики и национальные статистические управления?

Записка Статистического управления Норвегии

Резюме

В последние пару лет финансовый сектор переживал потрясения. Для преодоления последствий этого кризиса правительства во всем мире были вынуждены предпринять действия в виде пакетов стимулирующих мер. В настоящем документе описываются некоторые из этих финансовых мер и кратко излагаются их статистические последствия в рамках национальных счетов и статистики государственных финансов. В документе подчеркивается важное значение качества и сопоставимости официальных статистических данных. В этом плане документ сфокусирован на использовании СГФ в мониторинге финансовой деятельности.

I. Введение

1. В настоящем документе мы подчеркнем важное значение качества и сопоставимости официальных статистических данных и сделаем особый акцент на статистике государственных финансов (СГФ). В связи с этим мы сфокусируем внимание на использовании СГФ в *мониторинге* финансовой деятельности.
2. В последние пару лет финансовый сектор переживал потрясения. Для преодоления последствий этого кризиса правительства во всем мире были вынуждены предпринять действия в виде пакетов стимулирующих мер. В настоящем документе описываются некоторые из этих финансовых мер и кратко излагаются статические последствия в рамках национальных счетов и СГЭ.
3. В заключительной части настоящего документа мы рассмотрим некоторые стратегии обеспечения качества и достоверности официальных статистических данных.

II. Международные статистические системы

4. Сделки между различными участниками экономики и другие экономические события можно уловить и проанализировать в таких статистических системах, как национальные счета.

A. Национальные счета – определение Организации экономического сотрудничества и развития

5. Национальные счета представляют собой согласованный, последовательный и интегрированный набор макроэкономических счетов; балансов и таблиц, основанных на комплексе согласованных на международном уровне концепций, определений, классификаций и правил учета. Национальные счета представляют собой всеобъемлющую методику учета, в рамках которой экономические данные можно систематизировать и представлять в формате, предназначенном для целей экономического анализа, принятия решений и разработки политики.

B. Европейская система счетов и система национальных счетов

6. *Система национальных счетов 1993 года (СНС-1993)* содержит международные руководящие принципы построения национальных счетов. Европейский союз (ЕС) опубликовал соответствующую рамочную основу для национальных счетов – Европейскую систему счетов 1995 года (ЕСС95), которая также имеет силу закона в Норвегии на основании Соглашения о Европейской экономической зоне (ЕЭЗ). ЕСС95 основывается на СНС-1993, но в большей мере адаптирована к условиям европейской экономики.
7. На основе принципов и определений, содержащихся в этих стандартах национальных счетов, была разработана более детализированная статистическая система для органов государственного управления. В СГФ интегрированы нефинансовые счета (внутренние счета) и балансы (балансовые счета) для органов государственного управления (ГУ) в целом. Цель представления консолидированных данных заключается в описании ГУ как одной институциональной единицы. Это означает, что будут исключены все сделки и взаимоотношения на

уровне долга/активов между центральным правительством и местными органами управления. В качестве фундаментального принципа все сделки будут учитываться по методу начисления, а все балансовые позиции будут оцениваться по рыночной стоимости. Принцип, касающийся применения рыночной стоимости, противопоставлен порядку учета дефицита и долгов в ЕС (ПВД), при котором долг должен оцениваться по номинальной стоимости. Принципы ПВД будут объяснены более подробно в нижеследующих пунктах.

С. Вызовы, сопряженные с составлением статистики государственных финансов

8. При составлении национальных счетов и СГФ исключительно важно, чтобы учет операций отражал экономическую реальность, а не правовые или административные рамки, в которых эти операции осуществляются. Это может приводить к необходимости учета операций в национальных счетах на иной основе по сравнению с их учетом в других системах, например в ЕСС95 (пункты 1.38-1.41), где предусматривается переадресация, распределение и признание главной стороны в сделках.

1. Сбор исходных данных

9. Один из вызовов, с которыми сталкиваются национальные статистические управления (НСУ), связан со сложностью и сферой охвата сектора органов государственного управления. Сектор органов государственного управления состоит из значительного числа институциональных единиц. Поэтому сбор финансовой информации по всем этим единицам может требовать больших ресурсов.

2. Правила учета в секторе государственного управления

10. Финансовые отчеты единиц в секторе государственного управления и правила учета, на которых они основываются, как представляется, значительно варьируются. При составлении СГФ/статистики национальных счетов важно иметь в виду, что стандарты учета служат иной цели и не всегда соответствуют ключевым принципам стандартов национальных счетов. Одним из примеров является основанная на кассовом методе финансовая отчетность, используемая многими странами для бюджетного сектора центрального правительства. Счета, составляемые по кассовому методу, являлись важным инструментом для проведения активной контрциклической финансовой политики на базе контроля за расходами правительства. Учет по кассовому методу во многом отличается от принципов учета в СГФ, который основан на методе начисления. Учет по методу начисления означает, что потоки регистрируются в тот момент, когда экономическая ценность создается или погашается.

III. Значение стандартизированной статистики государственных финансов

11. Спектр использования СГФ является широким и включает в себя макроэкономический анализ (в качестве вводных данных в макроэкономических моделях), разработку политики, международные сопоставления и экономический мониторинг. Когда страны принимают на себя обязательства в рамках экономического сотрудничества, данные СГФ играют важную роль в мониторинге фи-

нансовой деятельности сектора государственного управления в государствах-членах. Исключительно важно, чтобы методы и принципы, используемые для составления СГФ, были одинаковыми в разных странах. Одним из таких примеров является валютный союз в ЕС.

12. В настоящее время членами валютного союза являются 16 стран ЕС. Европейский центральный банк (ЕЦБ) и национальные центральные банки в государствах-членах проводят общую денежно-кредитную политику. Задача ЕЦБ заключается в том, чтобы удерживать инфляцию на низком и стабильном уровне. Контрольным показателем является 1,5%, которые рассчитываются на основе 12-месячного гармонизированного индекса потребительских цен (ГИПЦ). Когда создавалась зона евро, существовали опасения по поводу того, что некоторые страны обойдут жесткую денежно-кредитную политику ЕЦБ посредством наращивания государственных расходов и сведения бюджетов с крупными дефицитами. Поэтому первоначальные члены союза достигли договоренности о том, чтобы ограничить бюджетный дефицит 3% от ВВП и установить лимит для валового государственного долга в размере 60% от ВВП. Положения и правила валютного союза известны как Маастрихтский договор (пакт стабильности).

А. Процедуры избыточного дефицита

13. Уведомление по процедуре избыточного дефицита (ПИД) преследует две главные цели. Прежде всего уведомление по ПИД призвано отразить состояние государственных финансов по показателям дефицита и долга в отношении всех 27 членов ЕС. Другая важная цель уведомления по ПИД (и последнего вопроса, касающегося уведомления по ПИД) заключается в том, чтобы показать переход от государственных счетов к определениям и ключевым показателям стандартов национальных счетов и СГФ. При уведомлении по ПИД странам предлагается подробно указать корректировки, внесенные в бюджетные счета, для получения профицита/дефицита по национальным счетам. В свете последнего случая с Грецией, когда уведомление по ПИД было недоброкачественным, можно сделать вывод о том, что прозрачность источников и методов имеет решающее значение для выверки данных СГФ.

14. Евростат пока не опубликовал уведомление по ПИД за 2009 год, но оценки, обнародованные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (Economic Outlook 2009), содержат информацию о состоянии государственных финансов в 2009 году по выборке стран. Из приведенных ниже диаграмм следует, что несколько стран в валютном союзе нарушают лимиты, установленные в Маастрихтском договоре. На диаграмме 1 приведены данные о чистых кредитах/заимствованиях органов государственного управления в процентах от ВВП. Из данных ОЭСР явствует, что 12 из перечисленных стран ЕС имеют расчетный дефицит, превышающий 3-процентный лимит. Из диаграммы 2 видно, что 11 стран ЕС накопили государственный долг, превышающий 60% от ВВП.

Диаграмма 1

Чистые кредиты органов государственного управления в процентах от валового внутреннего продукта, оценки Организации экономического сотрудничества и развития за 2009 год

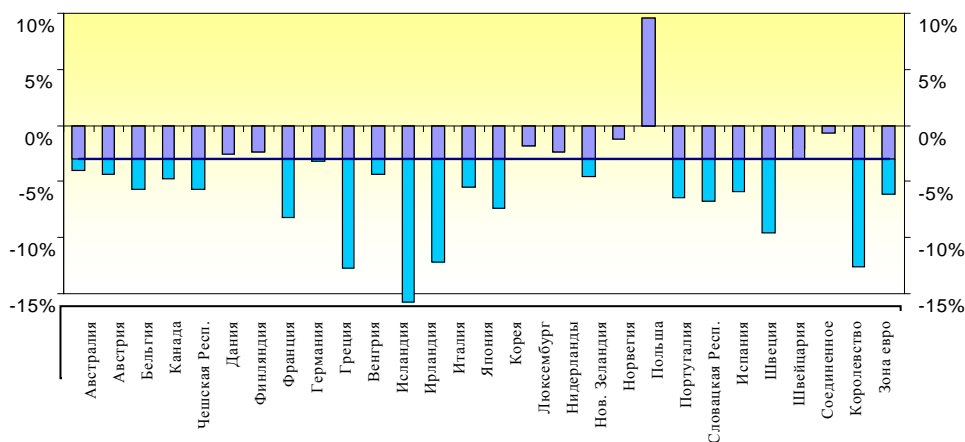
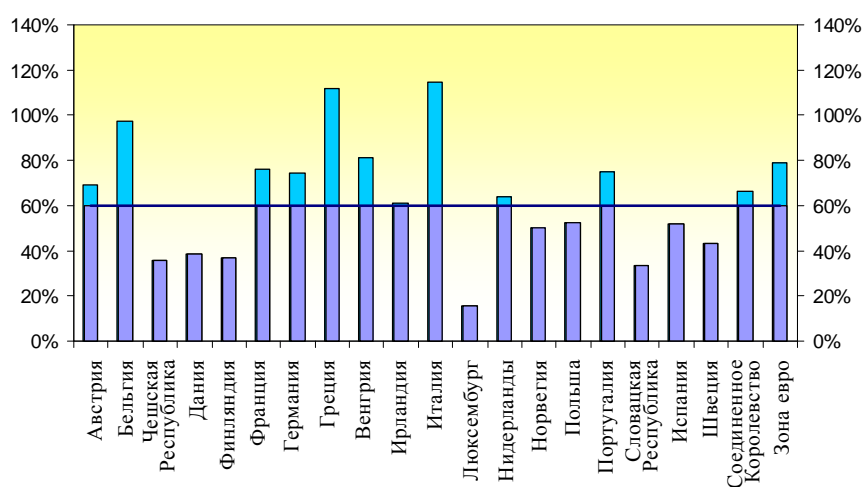


Диаграмма 2

**Долг органов государственного управления в процентах от валового внутреннего продукта
Оценки Организации экономического сотрудничества и развития
за 2009 год**



15. Европейская комиссия не вводит в действие прямых санкций в случаях, когда государства-члены не выдерживают свой дефицит и долг в пределах, установленных в пакте стабильности. Вместе с тем страны, не соблюдающие этих критериев, будут испытывать на себе значительное давление со стороны Комиссии с целью привести государственные финансы вновь в приемлемое состояние. В случае чрезмерного дефицита или долга Европейская комиссия будет оказывать давление на национальные власти с целью побудить их поднять налоги или сократить государственные расходы.

16. Что касается сосредоточения внимания в последнее время на греческом уведомлении по ПИД и значительного пересмотра показателей, то важный вопрос заключается в том, является ли СГФ, составляемая национальными статистическими учреждениями, надежной и не подвержена ли она влиянию со стороны политических и финансовых органов.

IV. Меры по преодолению последствий финансового кризиса

17. Из-за финансового кризиса некоторые страны использовали также креативные методы сокращения своего государственного долга. Как эти меры сказываются на государственном дефиците и долге некоторых стран?

ЗАДЕЙСТВОВАННЫЕ МЕРЫ	ВОЗДЕЙСТВИЕ	
	Бюджетный дефицит	Государственный долг
Государственные гарантии	Нет	Нет
Скупка государством безнадежных активов	Да*	Да
Государственная структура для аннулирования долга, спецюрлицо	Да*	Да

* В случае кредитов воздействие на бюджетный дефицит проявится тогда, когда кредиты считаются безотзывными.

18. В таблице показаны различные методы возможного вмешательства органов государственного управления для воздействия на финансовый рынок. Из-за финансового кризиса для улучшения функционирования финансового рынка были приняты широкомасштабные меры.

A. Государственные гарантии

19. Многие страны задействовали государственные гарантии, т.е. гарантии, предоставляемые финансовым учреждениям правительством. Гарантии используются в тех случаях, когда учреждения несут потери по безнадежным активам. Эти гарантии не оказывают воздействия на бюджетный дефицит или государственный долг до тех пор, пока они реально не используются.

20. Кроме того, в таблице показаны два типа аннулирования финансовых обязательств, когда правительство вмешивается в случае, если финансовые учреждения сталкиваются с трудностями из-за наличия у них безнадежных активов. Правительство может либо купить безнадежные активы непосредственно у финансовых учреждений, либо создать специальные подразделения, такие как специальные юридические лица (спецюрлица), которым эти активы передаются (см. ниже).

В. Скупка государством безнадежных активов

21. В случае, если у банка образуется целый пакет безнадежных кредитов, правительство может принять решение скупить их. Данный тип вмешательства приведет к увеличению государственного долга, поскольку эти приобретения финансируются за счет эмиссии облигаций. То, в какой степени это повлияет на бюджетный дефицит, зависит от отзывности кредитов. Если правительство располагает достоверной информацией о том, что кредиты являются безотзывными, то в этом случае кредиты списываются с баланса банков до перевода капитала правительством. В этом случае правительство де-факто покрывает потери за счет капитальной сделки, и такая сделка скажется на бюджетном дефиците в полном объеме. Если же кредиты на момент сделки считаются отзывными, но позднее оборачиваются потерями, то правительство регистрирует потери в качестве прочих изменений в объеме (переоценки). В этом случае на бюджетном дефиците это не скажется.

С. Государственная структура для аннулирования долга (специальные юридические лица)

22. Правительство может выкупить пакет безнадежных кредитов и перевести их спецюрлицу. Используя спецюрлицу, правительство может одновременно приобрести безнадежные активы у финансовых учреждений и скрыть увеличение долга, связанное с этими приобретениями. С технической точки зрения это означает, что правительство перепродает безнадежные активы спецюрлицу и получает в обмен на это денежные средства. Спецюрлицо финансирует покупку этих средств у правительства за счет эмиссии облигаций. Средства, получаемые правительством, могут быть использованы либо для погашения первоначального долга, либо для повышения уровня активности.

23. Поскольку спецюрлица не подвергаются проверкам, некоторые страны смогли скрыть увеличение долга посредством создания этих учреждений. В последнее время правила учета были ужесточены в целях уменьшения масштабов неправомерного использования спецюрлиц. Поскольку СГФ должна отражать экономическую реальность, а не юридические тонкости, существование спецюрлиц, по нашему мнению, не должно влиять на регистрируемый дефицит и долг. Следовательно, спецюрлица должны в указанных здесь случаях регистрироваться в качестве части органов государственного управления в целом.

1. Меры в Норвегии

24. Во время финансового кризиса Норвегия ввела в действие меру, не упомянутую в предыдущем разделе. Эта мера представляет собой своповое соглашение, по условиям которого банки и ипотечные компании могут обменивать обеспеченные облигации (ОМФ) на государственные ценные бумаги. Орган государственного управления предоставляет ценные бумаги банкам в качестве ссуды и принимает обеспеченные облигации в качестве залогового обеспечения этой ссуды. Государственные ценные бумаги легче реализовать на рынке, а потому банки увеличивают свою ликвидность.

25. Таким образом, правительство предоставляет банкам ценные бумаги в качестве ссуды на ограниченный период времени в обмен на обеспеченные облигации. Банки могут принять решение оставить у себя ценные бумаги и получить оплату от правительства по истечении срока действия ценной бумаги либо продать эти ценные бумаги на рынке.

По истечении срока действия свопоного соглашения банки обязаны приобрести обеспеченные облигации вновь по той же цене, по какой они их продали. Центральный банк проводит аукционы, на которых банки выступают в роли покупателей. Поскольку правительство не несет потерь по обеспеченным облигациям, они фактически оказываются в выигрыше от этого механизма из-за положительной процентной маржи. Важно указать, что правительство никак не пыталось скрыть увеличение долга при вводе в действие этой меры. Ценные бумаги, выпущенные правительством, были учтены на балансе в качестве части валового государственного долга.

V. Стратегии обеспечения качества статистики государственных финансов и повышения доверия к ней

26. Страны зоны ЕС, как представляется, согласны с тем, что даже неординарные сделки с участием государственного сектора должны отражаться в национальных счетах в соответствии с ЕСС95 вне зависимости от воздействия этих сделок на "чистое кредитование" или "долг".

27. Как уже упоминалось, Комиссия в значительной степени заинтересована в мониторинге финансовой политики государств-членов для обеспечения доверия к валютному союзу и евро. Последние случаи раскрытия "фиктивной статистики" с намерением сокрыть значительные бюджетные дефициты диктуют необходимость усиления контроля и выверки данных государств-членов.

28. Роль Евростата заключается в оценке того, соответствует ли составление статистики НСУ правилам учета по ЕСС95. С точки зрения уведомления по ПИД роль будет заключаться в оценке того, оказывают ли сделки по государственным счетам воздействие на бюджетный дефицит и государственный долг. В тех случаях, когда сделки неправильно отражаются в статистике национальных счетов, обязанность Евростата – указать на это НСУ. Однако способность Евростата добиться успеха в этой работе в огромной мере зависит от прозрачности источников и методов, используемых в отдельных странах и НСУ для составления статистики государственных финансов.

A. Роль национальных статистических управлений

29. Европейский кодекс статистической практики представляет собой комплекс принципов, которых обязуются придерживаться руководящие и статистические органы в Европейском союзе для обеспечения качества и достоверности при составлении официальной статистики. Этими принципами охватываются:

- a) институциональная среда;
- b) статистический процесс;
- c) результаты статистической деятельности.

30. Институциональные и организационные факторы оказывают значительное влияние на эффективность и авторитетность статистического ведомства, составляющего и распространяющего европейскую статистику. Крайне важное значение имеют профессиональная независимость, полномочия на сбор данных, достаточность ресурсов, приверженность качеству, статистическая конфиденциальность, беспристрастность и объективность.

31. В процессах, используемых статистическими ведомствами для организации, сбора, обработки и распространения официальной статистики должны в полной мере соблюдаться европейские и другие международные стандарты, руководящие принципы и передовые методы. Репутация, связанная с добросовестным управлением и эффективностью, повышает уровень доверия к статистике. Здесь имеют важное значение такие аспекты, как правильная методология, соответствующие статистические процедуры, отсутствие чрезмерного бремени для респондентов и эффективность с точки зрения затрат.

32. Имеющиеся статистические данные должны удовлетворять потребности пользователей. Статистика соответствует европейским стандартам качества и отвечает потребностям европейских учреждений, правительств, исследовательских учреждений, предприятий и широкой общественности. Важное значение имеет то, в какой мере статистика является актуальной, точной и надежной, своевременной, последовательной, сопоставимой между регионами и странами и легкодоступной для пользователей.

33. Потребность в высококачественной и сопоставимой на международном уровне СГФ не вызывает сомнений. Однако какую роль должны играть статистики и НСУ в деле достижения этой цели? Здесь возникают две возможности:

а) одна из возможных стратегий достижения этой цели НСУ может заключаться в оказании влияния на системы финансового управления, используемые национальными государственными ведомствами, для обеспечения соответствия принципам и определениям ЕСС95;

б) суть другой стратегии заключается в адаптации информации, получаемой из государственных счетов, к требованиям национальных счетов. В связи с этим роль НСУ и статистиков будет заключаться в разъяснении перехода между национальными определениями государственного баланса и определениями дефицита/профицита в ЕСС95.

34. Наряду с большим значением сопоставимости и соответствия ЕСС95 при составлении СГФ важно также признать, что государственные ведомства имеют разные потребности в информации при подготовке своих матриц счетов. Полномочны ли НСУ навязывать новый комплекс принципов в системах финансового управления этих ведомств исключительно исходя из статистических целей? Важными соображениями является также "эффективность с точки зрения затрат" и "отсутствие чрезмерного бремени для респондентов". Эти принципы в Кодексе практики могут означать, что роль НСУ должна заключаться в сосредоточении внимания на "недостатках" государственных счетов в качестве источника данных для СГФ и во внесении соответствующих коррективов для обеспечения соответствия этой статистики ЕСС95. Мы полагаем, что для внесения этих необходимых коррективов НСУ правомочны отстаивать необходимость примечаний и уточнений к счетам сектора государственного управления.

35. Вне зависимости от стратегий для качества СГФ важно, чтобы НСУ имели обширные полномочия на сбор данных, поскольку это имеет колоссальное значение для сферы охвата данных сектора органов государственного управления. Не менее важное значение при сборе и распространении статистических данных имеет профессиональная независимость НСУ от политических и регулирующих органов. Мы считаем, что ключом к повышению доверия к официальной статистике и авторитетности статистических данных является обеспечение независимости НСУ. Например, до публикации показателей никакие министерства не должны иметь к ним доступ. Кроме того, статистики должны

иметь высокую квалификацию и технический опыт и должны действовать добросовестно.

36. Вместе с тем мы полагаем также, что от НСУ и статистиков ожидают больше, чем они в состоянии реально сделать. Во-первых, НСУ в одиночку не может в полной мере обеспечить соблюдение принципов, касающихся профессиональной независимости в деле сбора данных, достаточности ресурсов и т.д. Необходимо призвать правительство или министерства к осуществлению этого кодекса посредством обеспечения профессиональной организации статистической службы и выделения ей необходимых ресурсов. Во-вторых, отмечается устойчивое расширение использования официальной статистики для бюджетных целей и непосредственно в качестве исходной основы при принятии важных политических решений (например, при расчете взноса государств-членов в бюджет ЕС). Однако статистика представляет собой не факты, а наилучшие оценки на данный момент времени, и статистические данные не могут быть лучше имеющихся источников данных, например государственных счетов. Поэтому не исключено, что такое же важное значение, как увеличение ресурсов НСУ или обеспечение независимости НСУ, имеют укрепление системы учета на всех уровнях государственной деятельности, а также более прозрачные и открытые бюджетные процессы.

37. Таким образом, Статистическое управление Норвегии считает, что прозрачность деятельности государственных органов и качество СГФ зависят от надежной финансовой информации, поступающей из государственных ведомств, и что ответственность за представление такой информации лежит прежде всего на финансовых органах. При наличии широких полномочий на сбор данных и достаточных ресурсов (т.е. финансирования и квалифицированных кадров) роль и обязанность НСУ должны заключаться в составлении СГФ в соответствии с принципами, согласованными на международном уровне.
