



Европейская экономическая комиссия**Конференция европейских статистиков****Пятьдесят восьмая пленарная сессия**

Париж, 8–10 июня 2010 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Воздействие глобальных кризисов на статистические системы**Мониторинг социальных изменений и задача
социальной статистики: изменения в Нидерландах****Записка Статистического управления Нидерландов***Резюме*

Когда возникает экономический кризис, широкая общественность хочет знать, почему нельзя было его предсказать. Было ли это обусловлено отсутствием соответствующих и своевременных данных, неадекватностью экономических моделей, недостойным поведением отдельных лиц, коллективной некомпетентностью или беспринципностью? И если причиной было отсутствие надлежащих и своевременных данных, каким образом общество может лучше подготовиться на будущее? Другой вопрос, который требует рассмотрения, заключается в том, по-прежнему ли экономические события прежде всего заботят население, даже во время кризиса? В настоящем документе рассматриваются уроки для статистиков, вытекающие из нынешнего финансового кризиса и экономического спада, с особым акцентом на социальную статистику. На основе опыта Нидерландов в нем рассматривается прежде всего вопрос о том, в какой степени необходимо расширить нынешние рамки социальной статистики и разработать новые инструменты для мониторинга условий жизни населения.

I. Введение

1. Многие считают, что банкротство американского банка "Леман бразерз" 15 сентября 2008 года стало отправной точкой нынешнего финансового кризиса и экономического спада. Его крах вызвал цепную реакцию в финансовой системе по всему миру. Цены на акции рухнули, а банки подверглись такому потрясению, что почти во всех промышленно развитых странах не удалось избежать государственного вмешательства.

2. Когда возникает экономический кризис, сотрудники директивных органов, политики и широкая общественность хотят знать, почему его нельзя было предсказать. Было ли это обусловлено отсутствием надлежащих и своевременных данных, неадекватностью экономических моделей, недостойным поведением отдельных лиц, коллективной некомпетентностью или беспринципностью? И если причиной было отсутствие надлежащих и своевременных данных, каким образом официальные статистики могут лучше подготовиться на будущее? Кроме того, каким образом мы можем определить воздействие кризиса на общество в будущем, особенно применительно к положению наиболее уязвимых групп населения?

3. В настоящем документе рассматриваются уроки, вытекающие из нынешнего глобального экономического спада применительно к социальной статистике. На основе опыта Нидерландов в этом документе рассматривается прежде всего вопрос о том, нужно ли расширять существующие рамки социальной статистики и разрабатывать новые инструменты для мониторинга воздействия продолжающегося кризиса на условия жизни населения. В разделе II дается краткое описание масштабов нынешнего экономического и финансового кризиса в Нидерландах. Раздел III посвящен рассмотрению возникающих потребностей в информации для мониторинга социальных последствий кризиса в Нидерландах. В разделе IV обсуждается необходимость расширения традиционных рамок и повышения гибкости социальной статистики. В разделе V изложены выводы на основе опыта, накопленного в Нидерландах.

II. Экономический и финансовый кризис в Нидерландах

4. Относясь к наиболее открытым в экономическом отношении странам Европы, Нидерланды не могли не испытать на себе последствия глобального экономического и финансового кризиса. В результате этого, быстрый рост валового внутреннего продукта (ВВП) Нидерландов, который наблюдался в 2006 и 2007 годах, во втором квартале 2008 года внезапно прекратился. В четвертом квартале 2008 года в экономике Нидерландов начался спад, однако годовые темпы прироста ВВП в этом году еще составляли 2,0%. В 2009 году экономика Нидерландов сократилась на 4,0%, что является самым высоким показателем спада, когда-либо зарегистрированным Статистическим управлением страны. На 2010 год прогнозируются скромные темпы прироста ВВП в размере 1,5%.

5. Расходы на частное потребление в Нидерландах, которые в 2007 году возросли на 1,7%, в 2008 году вновь увеличились – на 1,3%. В 2009 году данный показатель снизился на 2,4%, при этом ожидается, что в 2010 году его сокращение составит 0,6%. В результате глобального экономического спада уровень безработицы, который ранее снизился с 3,5% в 2007 году до 3,0% в 2008 году, возрос в 2009 году до 3,4% и, согласно прогнозам, достигнет в 2010 году 5,4%.

6. До ускорения темпов роста в 2006 году предусмотренное коллективными договорами более медленное увеличение заработной платы помогало компаниям Нидерландов в этот период сохранять свою конкурентоспособность. Тем не менее на фоне возросшей нехватки рабочей силы во второй половине 2007 года и в 2008 году возникли требования о повышении заработной платы, в результате чего средняя заработная плата возросла на 3,5%. Число рабочих мест в 2007 году росло рекордными за десять лет темпами, которые, тем не менее, резко снизились в конце 2008 года в результате вызванного финансовым кризисом сокращения спроса. В период 2004–2007 годов темпы инфляции колебались от 1,4% до 1,7%, достигнув своего пика в 2008 году, когда они составили 2,2%. В 2009 году инфляция упала до 1,0% и на 2010 год прогнозируется ее дальнейшее снижение до 0,9%.

A. Ответные меры правительства Нидерландов в области политики

7. Политика правительства Нидерландов была направлена на смягчение, насколько это возможно, непосредственных серьезных последствий экономического кризиса, обеспечение справедливого распределения бремени и повышение устойчивости экономики. В ответ на экономический кризис правительство с ноября 2008 года трижды принимало пакеты мер по стимулированию экономики. Объем стимулирования в рамках первых двух пакетов, утвержденных в конце 2008 года и в начале 2009 года, составлял ½% ВВП как в 2009 году, так и в 2010 году. Самые первые шаги правительства, вмешавшегося в функционирование банковского сектора, преследовали цель поддержать кредитование предприятий и потребителей, защитить сбережения и сохранить платежный оборот и доверие к финансовой системе. Третий пакет мер, принятый в марте 2009 года по причине дальнейшего ухудшения экономического положения, был примерно в два раза больше двух предыдущих пакетов, взятых вместе, и предусматривал общий объем стимулирования в объеме около 2% ВВП. Ключевым элементом этих программ является договоренность заинтересованных сторон о том, что правительство Нидерландов не будет сокращать ассигнования на цели стимулирования до 2011 года, да и тогда прибегнет к этому лишь в том случае, "если экономика достаточно оправится".

8. Меры по стимулированию экономики были ориентированы на наиболее пострадавшие от кризиса области, с уделением особого внимания покупательной способности домашних хозяйств, частным (и государственным) инвестициям и сохранению занятости, включая:

а) создание и сохранение рабочих мест (669 млн. евро в 2009 году и 905 млн. евро в 2010 году);

б) предоставление дополнительных ликвидных средств предприятиям (678 млн. евро в 2009 году и 549 млн. евро в 2010 году);

в) финансирование развития инфраструктуры, промышленного и жилищного строительства (610 млн. евро в 2009 году и 1 161 млн. евро в 2010 году);

г) обеспечение экономической стабильности (446 млн. евро в 2009 году и 478 млн. евро в 2010 году).

9. Было также объявлено о мерах по повышению долгосрочной устойчивости государственных финансов. Самое главное, правительство приняло реше-

ние о повышении в два этапа пенсионного возраста с 65 до 67 лет (до 66 лет в 2020 году и до 67 лет в 2025 году).

10. В конце прошлого столетия Нидерланды одними из первых в Европейском союзе (ЕС) добились показателей, необходимых для вхождения в Экономический и валютный союз (ЭВС). В своей налогово-бюджетной политике Нидерланды традиционно стремились обеспечить баланс между дальнейшим сокращением государственных расходов и снижением налоговых и отчислений и взносов в фонды социального обеспечения. На протяжении первой половины нынешнего десятилетия правительство преследовало цель сохранить дефицит бюджета в пределах 3% ВВП, как это предусмотрено в Пакте о стабильности и экономическом росте ЕС. Правительство добилось профицита бюджета в размере 0,5% в 2006 году и 0,2% в 2007 году. Несмотря на разразившийся финансовый кризис, в 2008 году ему удалось сформулировать профицит бюджета в размере 0,7%. Ситуация резко изменилась в 2009 году в связи с увеличением государственных расходов на пакеты мер стимулирования, пособия по безработице и финансовую помощь сектору, в результате чего дефицит бюджета 2009 года составил по предварительным данным 4,6% ВВП, что превышает установленный ЕС предел. Ожидается, что в 2010 году дефицит бюджета достигнет 6,1% ВВП.

11. Неизбежно ухудшилось состояние государственных финансов, что было вызвано государственным вмешательством в финансовый сектор, включая национализацию нидерландских структур банка "АБН АМРО/Фортис" и вливания капитала в банковского страховщика ИНГ и другие финансовые учреждения, чьи балансы оказались подорванными в результате падения курса ипотечных ценных бумаг Соединенных Штатов и других "токсичных" активов.

В. Меры правительства Нидерландов по стимулированию в социальной сфере

12. Переходя к вопросу о мерах правительства Нидерландов по стимулированию в социальной сфере, принятых в 2009 и 2010 годах с целью поддержания покупательной способности домашних хозяйств и сохранения занятости, можно выделить следующие основные решения в области политики:

- a) предусмотреть выплату пособий по безработице лицам, занятым неполный рабочий день;
- b) повысить мобильность трудовых ресурсов и отдачу от деятельности центров по трудоустройству: создать "центры мобильности" в качестве связующего звена между государственными и частными партнерами на региональных рынках труда;
- c) субсидировать 50% расходов на переподготовку работников;
- d) разработать специальный план действий по сокращению безработицы среди молодежи;
- e) более эффективно использовать подробную информацию о спросе и предложении на рынке труда в разбивке по профессиям, уровню образования, секторам экономической деятельности и регионам, и призвать работодателей сообщать о всех своих вакансиях в центры по трудоустройству;
- f) поддерживать уровень реальных доходов домашних хозяйств;

- g) ограничить дополнительное бремя, возлагаемое на налогоплательщиков;
- h) расширительно толковать правила функционирования пенсионных фондов, с тем чтобы они отвечали предъявляемым им финансовым требованиям;
- i) изучить пути повышения пенсионного возраста с 65 до 67 лет.

13. В связи с проведением в Нидерландах 9 июня 2010 года всеобщих выборов после распада нынешней правительственной коалиции от уходящего правительства не следует ожидать каких-либо серьезных новых программных инициатив или стратегических решений.

III. Мониторинг социально-экономических последствий кризиса в Нидерландах

14. Для целей оценки последствий экономического спада социальная статистика традиционно используется по двум направлениям. Во-первых, эффективные процессы проведения обследований дают весьма оперативную информацию о положении на рынке труда и о степени доверия потребителя. Данные по этим позициям относятся к категории тех экономических показателей, которые публикуются одними из первых. В Нидерландах их дополняют получаемые из административных источников данные о численности населения, демографических событиях, рабочих местах, заработной плате и пособиях по социальному обеспечению.

15. Во-вторых, для получения полного представления об условиях жизни населения, включая такие показатели, как состояние здравоохранения, распределение доходов, уровни бедности, потребления, образования, структура занятости и жилищные условия, в рамках социальной статистики традиционно используют информацию, которую собирают с меньшей периодичностью. Отчасти это вызвано тем, что условия жизни из года в год меняются медленно, а отчасти – высокой стоимостью широкомасштабных обследований домашних хозяйств. Таким образом, данные об условиях жизни отстают от более динамичных экономических явлений.

16. Кроме того, наличие объемных файлов с микроданными о физических лицах и домашних хозяйствах, созданных Статистическим управлением Нидерландов путем увязки данных записей гражданского состояния и из других административных источников с результатами выборочных обследований домашних хозяйств, дает широкие возможности для углубленного изучения вопроса о влиянии кризиса на общество и для выявления уже существующих или новых уязвимых групп населения.

17. В нынешней ситуации, как считает Статистическое управление Нидерландов, с точки зрения социальной статистики возникают два вопроса. Во-первых, достаточно ли традиционной оперативной информации для понимания последствий нынешнего кризиса? Во-вторых, существует ли потребность в более оперативной информации о таких социальных явлениях, как изменение уровня жизни или показателей благосостояния?

IV. Недостатки статистики рынка труда: подробная информация и динамика

18. На первый взгляд, как представляется, большинство потребностей в данных, необходимых для мониторинга и поддержания мер правительства Нидерландов в области политики, может быть удовлетворено с помощью имеющихся статистических данных. Потребности в данных для некоторых мер политики можно было бы покрыть посредством дополнительного анализа уже существующих данных. В имеющихся в Нидерландах статистических данных о миграционных потоках, социальных пособиях и о численности тех, кто бросил школу, не просматривается серьезных информационных пробелов в отношении мониторинга последствий кризиса. Сбор новых данных необходим для выполнения только одного решения в области политики – предусмотреть выплату пособий по безработице лицам, занятым неполный рабочий день, что предоставляет работодателям возможность сохранить ценные кадры путем сокращения продолжительности рабочего времени до 50% в сочетании с мероприятиями по повышению квалификации.

19. Тем не менее, в первый период экономического кризиса рынок труда Нидерландов вел себя не так, как ожидало большинство экономистов. Безработица увеличилась значительно меньше, чем в предыдущие периоды экономического спада. Стандартного набора данных обследования рабочей силы (ОРС) было недостаточно, чтобы объяснить это новое явление. Было определено, какие необходимы новые данные.

20. Во-первых, требуется более высокая степень детализации данных. ОРС присущи некоторые недостатки в виде отсутствия требуемой подробной (по месяцам) информации о безработице среди молодежи (пол, возраст, этническая принадлежность, регион), количестве часов, отработанных самостоятельно занятыми работниками, и о (временной) трудовой миграции. По общему мнению, в качестве необходимого условия для более правильного объяснения происходящих событий нужно лучше понять, что происходит по этим конкретным группам.

21. Во-вторых, в настоящее время рынок труда динамичен как никогда. Общие показатели не дают всей полноты картины; данные об определяющей их динамике зачастую гораздо более информативны. Например, количество заполненных и возникших в течение квартала новых вакансий, как правило, значительно превышает абсолютное число вакансий на конец квартала.

A. Пробелы в информации

22. Директивные органы столкнулись с тем, что в случае молодежи сфера охвата категории безработной рабочей силы очень ограничена. Большая группа молодежи в возрасте от 15 до 26 лет не относится ни к занятой рабочей силе, ни к безработным. На основе этого был сделан вывод о важности мониторинга данной группы в целом, т.е. для выяснения того, сколько молодых людей мужского и женского полов и не учится, и не работает. Вопросы о том, хотели бы эти молодые люди работать и занимаются ли они активным поиском работы, в данном случае не очень актуальны. Таким образом, для этой группы проводимое обычно в статистике разграничение экономически активного и экономически неактивного населения с точки зрения политики на рынке труда имеет меньшее значение. Более эффективное использование существующих админи-

стративных источников данных позволит получить более значимое для целей политики представление об этих молодых людях.

23. Повышение на рынке труда доли самостоятельно занятых работников выявило слабое место в нашей статистике рынка труда. Данная группа тщательно не отслеживалась с точки зрения оценки показателей динамики и объема трудовых ресурсов. И в этом случае традиционные данные ОРС не дают достаточного представления, позволяющего реально разобраться в том, что происходит в рамках этой группы. Согласно одной гипотезе, в условиях кризиса численность самостоятельно занятых работников снижается весьма медленно и даже количество отработанных ими часов может оставаться стабильным, однако их доходы уменьшаются более высокими темпами, чем оба этих показателя. В силу этого возникнет стремление объединить все имеющиеся данные из различных источников в целях совершенствования анализа рынка труда применительно к указанной группе.

24. Важным новым явлением для рынка труда Нидерландов является трудовая миграция, в частности из стран Центральной и Восточной Европы. Однако масштабы трудовой миграции, прежде всего временной, оценить нелегко. С тем чтобы разобраться в сути событий на рынке труда, в частности для прогнозирования уровня безработицы, необходимо собрать дополнительные данные о миграции этой категории трудящихся и об основных факторах, влияющих на такую миграцию.

В. Значение показателей динамики для статистики доходов

25. Традиционные (статические) данные о покупательной способности позволяют составить представление о том, как меняется реальный доход человека при неизменных обстоятельствах. Этот вид данных широко используется при разработке правительством мер, оказывающих воздействие на уровень доходов домашних хозяйств. Несмотря на кризис, статический показатель покупательной способности в 2009 году резко возрос. В 2010 году прогнозируется его незначительное снижение. Таким образом, если рассчитать этот статический показатель за оба года вместе взятые, то окажется, что средний житель Нидерландов в 2010 году будет лучше обеспечен, чем до кризиса, несмотря на резкий экономический спад в 2009 году. Однако такой способ представления данных скрывает тот факт, что многие жители в 2009 и 2010 годах окажутся в худшем положении по причине изменения их положения, в частности из-за сокращения штатов и безработицы. Таким образом, важнее оценить динамику показателей реального дохода. Лица, теряющие работу и вынужденные жить на пособие, сталкиваются со значительным снижением доходов. Таким образом, налоговых мер и пособий оказывается недостаточно для компенсации падения покупательной способности. Именно поэтому необходимо также принимать меры для сохранения рабочих мест и предупреждения длительной безработицы.

26. В заключении этого раздела можно сказать, что, судя по опыту Статистического управления Нидерландов, необходимость в более краткосрочных данных не слишком велика, хотя при разработке политики неизменно будет возникать стремление опираться на более своевременные данные. Однако социальная статистика в "реальном времени" – это все еще дело будущего. Что касается нынешней программы социальной статистики, то Статистическое управление Нидерландов отмечает необходимость получения дополнительной информации о динамике рынка труда (в том числе о трудовой миграции), то есть об увеличении и сокращении занятости и о текущем трудовом статусе лиц, уволившихся

с работы или потерявших ее. Улучшение качества данных о потоках трудовых ресурсов на рынке труда позволяет получить ценную информацию для разработки текущей политики на рынке труда и его моделирования.

V. Расширение традиционных рамок социальной статистики

27. Второй вопрос, заданный в данном документе, касается рамок соответствующей краткосрочной социальной статистики. Могут ли статистики на основе имеющегося в настоящее время комплекса социально-экономических данных дать правильный и полный ответ на вопрос о том, каким образом лучше всего реагировать на нынешнюю социальную ситуацию? На основе нашего прошлого опыта мы можем сделать вывод о том, что существует весьма слабая зависимость между нынешней экономической ситуацией и тем, насколько люди удовлетворены своими условиями жизни. Можно утверждать, что многие социальные проблемы не только не порождаются экономическими явлениями, но и не решаются на их основе.

28. Так, опыт Нидерландов в отношении того, насколько общество удовлетворено правительством и тем, как оно функционирует, до 1998 года был в целом благоприятным и достаточно неизменным. В период 1998–2000 годов общий уровень удовлетворенности общества правительством снизился, а мнение о работе правительства стало менее позитивным. После 2000 года в обществе Нидерландов степень удовлетворенности правительством резко снизилась (так, согласно данным специально проведенных социальных исследований, если в 2000 году об удовлетворении правительством заявило 77% населения, то в 2002 году этот показатель снизился до 59%), при этом ухудшилось мнение о работе правительства (соответствующий показатель, отражающий положительное заключение, резко снизился – с 65% населения до 35% (2002 год)). В частности, резко упала даваемая обществом оценка государственной политики в таких областях, как безопасность, здравоохранение и образование. Тем не менее в период 1998–2002 годов в Нидерландах сложились более благоприятные экономические условия, что выразилось в устойчивом экономическом росте и относительно низком уровне безработицы. Несмотря на нынешнее нелегкое экономическое положение, выборы в новый парламент Нидерландов, запланированные на 9 июня этого года, не будут проходить исключительно или преимущественно под знаком решения экономических проблем.

29. Анализ основных экономических показателей Нидерландов не позволяет вполне объяснить явное разрушение социальной сплоченности и социального капитала, например отношений доверия в рамках общества и веры в правительство и его институты. Все более важное значение приобретает, таким образом, систематический и более частый сбор информации по таким вопросам, как чувство солидарности, степень доверия к политикам, ситуация в районе проживания, профилактика преступности и субъективное восприятие общего благополучия в целом. В периоды внезапных потрясений, провалов в политике или резких экономических перемен такие показатели часто оказываются более неустойчивыми, чем традиционные социально-экономические показатели занятости, доходов и потребления. Серьезным последствием нынешнего финансового кризиса стала именно утрата доверия финансовых посредников друг к другу и веры в банки и банкиров.

A. Институциональные ответные меры статистических управлений

30. С точки зрения Статистического управления Нидерландов от статистических управлений в виде институциональных ответных мер следует ожидать не просто предоставления одних только более качественных краткосрочных или своевременных традиционных данных. Статистическое управление Нидерландов решило расширить рамки социальной статистики, включив в нее дополнительную информацию, позволяющую получить представление о том, что люди думают и чувствуют и что лежит в основе их действий и оценки их условий жизни. В частности, в периоды кризисов важно располагать более подробной информацией о степени социального доверия и солидарности, доверия к правительству и его институтам и, например, доверия к финансовым посредникам и банкирам. Упомянутое расширение рамок предполагает также дополнительные усилия по сбору данных о так называемых "трудноподсчитываемых" категориях населения, таких как бездомные лица.

31. Помимо расширения рамок социальной статистики, Статистическое управление Нидерландов нуждается в большей гибкости при сборе и обработке данных в ходе обследований. Нынешняя система социальной статистики, как правило, не ориентирована на быстрое отслеживание изменений, которые могут иметь место во время кризисов, и это требует новых решений для оперативного сбора данных. Статистическое управление Нидерландов вкладывает средства в реорганизацию обследований домашних хозяйств, с тем чтобы быстро и экономически эффективным способом удовлетворять новые потребности в информации. И хотя перестройка инфраструктуры обследований домашних хозяйств сопряжена с различными рисками, сохранение нынешней структуры нельзя считать перспективным. Благодаря внедрению нового порядка проведения обследований домашних хозяйств, который оптимизирует использование современной технологии опирающегося на компьютерные средства и веб-опросы сбора данных в режиме смешанного подхода, результаты обследований домашних хозяйств в Нидерландах позволят улучшить оперативное обеспечение соответствующими данными в целях мониторинга социально-экономического положения семей при условии сведения к минимуму требований о представлении новых данных.

32. Расширение рамок и создание гибкой инфраструктуры сбора данных в ходе обследований станет ключевым элементом подготовки данных социальной статистики для мониторинга экономических событий и прогнозирования социальных изменений в будущем.

VI. Выводы

33. Общий вывод заключается в том, что Статистическое управление Нидерландов в ходе нынешнего кризиса в рамках своей текущей статистической программы в целом оказалось способно обеспечивать пользователей необходимой и своевременной социальной информацией и осуществлять мониторинг наиболее уязвимых групп населения. Кроме того, Статистическое управление Нидерландов пошло по пути расширения существующих рамок социальной статистики с включением в нее дополнительной информации о том, что люди думают и чувствуют и что лежит в основе их действий и оценки их условий жизни.

34. С точки зрения Статистического управления Нидерландов от статистических управлений в виде институциональных ответных мер следует ожидать не

просто представления одних только более качественных краткосрочных или своевременных традиционных социально-экономических данных. Расширение рамок социальной статистики и создание гибкой инфраструктуры сбора данных в ходе обследований будет иметь решающее значение для подготовки социальной статистики на будущее. В силу этого в отношении будущих перспектив Статистическое управление Нидерландов считает, что ответные действия с точки зрения создания статистической инфраструктуры должны быть в большей степени ориентированы на общественное мнение и повышение гибкости в деле сбора и обработки данных обследований.
