



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CES/GE.20/2008/16
11 April 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Совместное совещание ЕЭК ООН/Евростата/ОЭСР
по национальным счетам

Девятое совещание
Женева, 21-24 апреля 2008 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

СТРАТЕГИЯ ВНЕДРЕНИЯ ПЕРВОГО ПЕРЕСМОТРЕННОГО ВАРИАНТА СНС

О стратегии Российской Федерации по вопросам перехода на обновленную версию
Системы национальных счетов

Записка Федеральной Службы Государственной Статистики (Росстат),
Российская Федерация¹

Резюме

В документе представлен обзор практики внедрения Системы национальных счетов 1993 (СНС 1993) в Российской Федерации и планы Росстата по обеспечению использования СНС 1993 Рев.1. Документ сконцентрирован на основных рекомендациях в СНС 1993 Рев.1 и рассмотрении их сопоставимости с российской практикой, а также на обсуждении трудностей, которые предстоит преодолеть при сборе необходимых данных и компилировании требуемых оценок.

¹ Подготовлена по приглашению секретариата ЕЭК ООН.
GE.08-

I. ОБЗОР ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

1. Внедрение системы национальных счетов в российскую статистическую практику осуществляется с 1991 года на концептуальной основе СНС ООН версии 1993 года. За прошедшее время создана принципиально новая информационно-технологическая база статистики, приведены в соответствие международным аналогам основные классификаторы, решены проблемы правового обеспечения статистики, подготовлены квалифицированные кадры. Показатели СНС широко применяются в макроэкономическом анализе и прогнозировании, существенно расширился круг пользователей национальных счетов.
2. Сейчас разрабатывается вся последовательность счетов, предусмотренная СНС-93, кроме отдельных счетов и таблиц (финансовый счет, счета других изменений в активах и пассивах, счета переоценки, баланс активов и пассивов). По финансовому счету рассчитываются отдельные элементы, характеризующие изменения финансовых активов и обязательств по секторам «государственные учреждения» и «домашние хозяйства».
3. Счета производства и образования доходов строятся в разрезе отраслей. До 2003 года использовался национальный классификатор отраслей народного хозяйства (ОКОНХ), с 2003- общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД), гармонизированный с Statistical classification of economic activities in the European Community (NACE Rev.1). Расчеты показателей счетов производства и образования доходов выполняются на уровне 140 групп ОКВЭД. Публикация результатов осуществляется на уровне разделов ОКВЭД. Довольно высокий уровень агрегации публикуемых данных обусловлен тем, что внедрение ОКВЭД не сопровождалось внедрением гармонизированного с ним классификатора продукции, поэтому на детализированном уровне видов деятельности пока не удастся создать приемлемо согласованную систему показателей стоимости, физического объема и цен. С 1 января 2008 года начались работы по внедрению в статистическую практику Классификатора продукции, гармонизированного с ISIC .
4. При построении счетов выделяются следующие сектора: корпорации, государственное управление, некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства, домашние хозяйства, остальной мир.
5. В целях совершенствования расчетов по институциональным секторам экономики разработан классификатор институциональных единиц по секторам экономики, на основании которого в настоящее время проводятся методологические и организационные работы, направленные на разработку статистической информации по институциональным секторам экономики.
6. В последние годы существенным изменениям подвергается классификация доходов и расходов бюджета Российской Федерации. Это в свою очередь, требует пересмотра алгоритмов формирования показателей счетов сектора государственного управления, основанных на построении таблиц перехода от расходов бюджета по классификации функций органов государственного управления (COFOG) к расходам по видам

экономической деятельности (ОКВЭД) и приведении статей экономической классификации расходов бюджета в соответствие экономическим операциям СНС. В результате проведенной работы построены счета сектора государственного управления за 2005 и 2006 годы. При этом показатели производства и образования доходов разработаны по ОКВЭД, а показатели расходов – впервые по COFOG. Существенные изменения в бюджетной классификации продолжатся и в 2008 году, что приведет к необходимости очередного пересмотра методологии расчетов по сектору государственного управления.

7. Как уже было сказано выше с 1 января 2003 года в российскую статистическую практику был внедрен новый классификатор видов экономической деятельности ОКВЭД. Возникла проблема для составления таблиц «Затраты-выпуск» в разрезе новых классификационных групп. Необходимость разработки таблиц «Затраты-выпуск» была очевидна, но объективно тормозилась рядом проблем. Во-первых, внедрение ОКВЭД было осуществлено без одновременного внедрения гармонизированного с ним классификатора продукции, во-вторых в текущем статистическом наблюдении отсутствовала информация, позволяющая определить структуру промежуточного потребления. Учитывая высокую значимость таблиц «затрат-выпуск» для обеспечения внутренней согласованности счетов производства и использования было принято решение на существующей ограниченной информационной базе и экспертных оценках построить их в экспериментальном режиме. Эти таблицы дают адекватное описание структурных пропорций экономики за 2005 и 2006 годы и содержат в публикационной версии 15 отраслей и 15 групп продуктов. В настоящее время начаты подготовительные работы по построению базовых таблиц «затраты-выпуск» за 2007 год.

8. Методология построения всех счетов системы в основном соответствует рекомендациям Руководства по национальным счетам ООН-93, однако в силу особенностей функционирования отдельных секторов экономики и действующих в стране нормативно-правовых актов при исчислении отдельных показателей счетов системы имеются отклонения. Основные проблемные области затрагивают: оценку жилой ренты и расчет косвенно-измеряемых услуг финансового посредничества (FISIM).

9. Действующая в настоящее время методология расчета жилой ренты определяется спецификой эксплуатации и финансирования расходов на содержание жилого фонда. С одной стороны, продолжает сохраняться прежняя система финансирования содержания жилого фонда, с другой стороны- развивается рынок жилья и возникают новые формы его содержания и финансирования. Расходы на содержание жилья, независимо от того, в чьей собственности оно находится, частично покрываются за счет государственного бюджета, отдельным категориям населения сохраняются льготы на оплату жилья. В настоящее время рыночную цену аренды можно определить только по жилью, арендуемому у домашних хозяйств, но использовать эти рыночные цены для остального жилья невозможно, поскольку отсутствует реестр жилого фонда.

10. В этих условиях произвести расчеты жилой ренты по рыночной цене аренды в соответствии с рекомендациями Руководства по СНС не представляется возможным. При расчете жилой ренты в национальных счетах России, используется смешанный подход. В случае, когда одно домашнее хозяйство фактически сдает в аренду свое жилье другому

домашнему хозяйству, стоимость жилищных услуг определяется в размере фактической аренды, услуги по проживанию в собственном частном доме - оцениваются в размере затрат на их текущее содержание, услуги по проживанию в многоквартирных домах – по сумме квартирной платы и государственных субсидий. По мере развития рынка жилья, проведения реформ в сфере жилищного хозяйства и совершенствования учета жилого фонда будут пересматриваться и методологические подходы к оценке жилой ренты, с целью их сближения с рекомендациями СНС 93.

11. При составлении национальных счетов использование косвенно-измеряемых услуг финансового посредничества (FISIM) рассматривается как промежуточное потребление условной отрасли, выпуск которой принимается равным нулю.

12. Следуя рекомендациям ESA-95, отдельные показатели национальных счетов разрабатываются с 1995 года в региональном разрезе. По субъектам Российской Федерации выполняются расчеты валового регионального продукта (валовой добавленной стоимости) в основных ценах, фактического конечного потребления домашних хозяйств на территории региона, валового накопления основного капитала, оплаты труда наемных работников, и валовой прибыли и смешанного дохода.

II. СТРАТЕГИЯ ПЕРЕХОДА НА ОБНОВЛЕННУЮ ВЕРСИЮ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ

13. Росстат рассматривает процесс обновления СНС как естественную реакцию на изменения, происходящие в организации экономики и социальной сферы многих стран мира в последние годы и углубляющиеся процессы глобализации. Эти изменения и процессы не обходят стороной и Россию. Последние 17 лет стали свидетелями глубокой трансформации централизованно планируемой экономики в рыночную, которая во все большей мере интегрируется в мировую экономику. Активно приватизируется государственная собственность, вследствие чего изменяется институциональная структура экономики.

14. Наряду с этим, Россия сохраняет ряд черт переходной экономики, особенно в сфере организации социального обеспечения, пенсионной системы, страхования и финансов. В этих сферах процессы преобразований и создания институтов рыночной экономики протекают очень медленно и осторожно.

15. Большинство конкретных положений обновленной СНС 1993 года, концептуально приемлемы для России, исключение составляют те, которые не вписываются в особенности организации отдельных сегментов экономики и социальной сферы России, например, в области организации пенсионного обеспечения.

16. Внедрение обновленной СНС-93 в России потребует методологических и организационных усилий разработчиков национальных счетов в области совершенствования системы исходной информации, включая реорганизацию источников первичных данных, и достижения нового уровня межведомственного взаимодействия.

17. Работа по внедрению обновленной СНС-93 начнется с всестороннего изучения новой версии СНС. Внедрение обновленной СНС будет осуществляться параллельно с внедрением в практику ряда разделов СНС, которые пока не разрабатываются Росстатом и потребует относительно длительного периода времени. Поэтому для успешной реализации поставленной задачи целесообразно установить приоритеты и наметить этапы выполнения работ.

18. При определении приоритетов необходимо провести анализ положений обновленной СНС по следующим направлениям:

- (a) востребованность той или иной информации со стороны основных потребителей данных СНС и прежде всего со стороны органов государственного управления;
- (b) соответствие тех или иных положений особенностям в организации экономики и социальной сферы;
- (c) относительная значимость отдельных положений для повышения надежности и аналитической ценности разрабатываемых показателей;
- (d) необходимость совершенствования информационной базы;
- (e) наличие необходимых ресурсов;
- (f) уровень взаимодействия с другими экономическими ведомствами, разрабатывающими смежные макроэкономические показатели;

19. При выборе приоритетов по внедрению обновленной СНС необходимо также учитывать возможности получения технической помощи со стороны международных организаций в виде проведения семинаров, предоставления консультаций.

20. На данном этапе трудно говорить с достаточной степенью определенности о сроках реализации Росстатом положений обновленной СНС 1993 года, которые на основе анализа, проведенного по приведенной выше схеме, будут квалифицированы как приоритетные. Применение разных положений на практике может потребовать разного по продолжительности времени.

21. В ходе реализации задач по внедрению новой СНС будет применяться гибкий подход, предполагающий вариантный выбор шагов. На первом этапе внимание будет уделяться тем рекомендациям, реализация которых может повлиять на оценку объема, структуры и динамики ВВП. Ниже приведены некоторые примеры положений обновленной СНС 1993 года, применение которых на практике можно считать приоритетной задачей уже сейчас.

- (a) В первую очередь, это рекомендации по совершенствованию оценок ненаблюдаемой экономики и, в частности, оценок неформальной экономики, которая играет важную роль в России. По данным обследований домашних хозяйств более 40% домохозяйств России заняты производством продукции на собственных земельных участках как для личного потребления так и реализации на рынке. В России также функционирует значительное число зарегистрированных некорпорированных предприятий домашних хозяйств

(кроме квази-корпораций, принадлежащих домашним хозяйствам), и в этой связи большое значение имеет уточнение термина «регистрация».

- (b) Другое важное положение обновленной СНС, которое возможно будет реализовано в обозримой перспективе, касается уточненной трактовки расходов на приобретение товаров длительного пользования для военных целей. Отнесение этих расходов к накоплению позволит уточнить структуру использования ВВП, устранить некоторые аномалии, которые возникают при анализе данных, опирающихся на действующую трактовку. Следует отметить, что классификация расходов органов государственного управления, разрабатываемая Минфином России, уже сейчас содержит некоторые элементы, необходимые для применения уточненной трактовки расходов на военные цели.

В настоящее время Минфин начинает новый раунд работы по пересмотру классификации расходов органов государственного управления. Эту работу он проводит в сотрудничестве с Росстатом, и мы намерены внести предложения по уточнению этой классификации, которые позволят гармонизировать ее с СНС и, в частности, облегчат трактовку упомянутых военных расходов. Трудности практического характера возникнут при расчете потребления основного капитала по товарам военного назначения, поскольку для этой оценки потребуются информация о рыночной стоимости запасов этого вида активов.

- (c) Представляется важным отнести к числу приоритетных для Росстата тем обновленной СНС – уточненную трактовку оригиналов и копий произведений как экономических активов.
- (d) Весьма приоритетной задачей Росстата рассматривается внедрение в практику расчетов по распределению косвенно-измеряемых услуг финансового посредничества по пользователям. Над этой проблемой Росстат работает в сотрудничестве с Банком России. Банк РФ проводит на экспериментальной основе расчеты FISIM и его отнесения к различным категориям ВВП по нескольким сценариям в зависимости от формулы определения «чистого» процента. Уточнение трактовки и формулы исчисления выпуска услуг финансового посредничества в обновленной СНС позволит снять некоторые проблемы и внедрить этот расчет в практику оценок ВВП.
- (e) Совершенствованию национальных счетов России содействовало бы применение положений обновленной СНС 1993 года, касающихся секторизации экономики. В частности, речь идет о разработке счетов для государственного сектора в дополнение к счетам для сектора государственного управления. Обновленная СНС содержит четкие пояснения об охвате государственного сектора и его отличиях от сектора государственного управления, о критериях разграничения государственных и частных корпораций. Представляется, что данные о роли государственного сектора,

охватывающего единицы сектора государственного управления, а также корпорации и квази-корпорации, принадлежащие органам государственного управления или контролируемые ими, востребованы органами государственного управления страны для разработки экономической политики.

В этой связи представляется уместным сослаться на сложившуюся ситуацию с внешним заимствованием. В то время как внешний долг органов государственного управления России за последние несколько лет значительно снизился как в абсолютном выражении, так и в отношении к ВВП, долг корпораций, контролируемых государством, значительно вырос, и это вызывает у многих аналитиков и политиков известную обеспокоенность. Разработка счетов для государственного сектора потребует усиления взаимодействия с Министерством финансов России, которое пока полностью не перешло на международный стандарт в области представления данных о государственных финансах, разработанный МВФ и содержащий определения как сектора государственного управления, так и государственного сектора. Операции между органами государственного управления и государственными корпорациями являются весьма важными для России. В настоящее время платежи органов государственного управления государственным корпорациям и квази-корпорациям с целью компенсации потерь капитального характера или накопившихся за ряд лет убытков, а также предоставление им инвестиционных субсидий отражаются Росстатом в соответствии с СНС 1993 года как капитальные трансферты в счете операций с капиталом. Однако данные статистики государственных финансов не позволяют проводить четкого различия, как это предлагается в обновленной СНС 1993 года, между капитальными трансфертами и вложением средств в уставной капитал предприятий. Существуют и некоторые другие аспекты взаимоотношений между органами государственного управления и государственными корпорациями, которые рассматриваются в обновленной СНС 1993 года.

- (f) Важным представляется прояснение в обновленной СНС 1993 года ряда вопросов разграничения рыночных и нерыночных производителей, влияющих на формулы исчисления выпуска соответствующих заведений. В современной России большинство учреждений, оказывающих услуги образования, здравоохранения, науки на нерыночной основе одновременно в значительных объемах оказывают те же услуги по рыночным или приближенным к ним ценам.
- (g) Весьма приоритетной представляется задача внедрения в регулярную практику России уточненных классификаций финансовых и нефинансовых активов. Применение этих классификаций явится важным шагом в разработке финансового счета и баланса активов и пассивов. Уточненная классификация нефинансовых активов важна также в контексте составления счета операций с капиталом, который является частью регулярно разрабатываемой Росстатом системы счетов. Наибольшие трудности при применении классификации

нефинансовых активов возникнут в отношении получения данных о непроизведенных активах, охватывающих природные ресурсы (земля, минеральные и энергетические активы, водные ресурсы и др.), а также контракты, соглашения и лицензии. Получение оценок для этих видов активов может потребовать значительного периода времени. Возможно, что получение данных для этих активов придется осуществлять поэтапно. Следует отметить, что бухгалтерский учет, используемый на предприятиях в России, содержит некоторые данные о непроизведенных нематериальных активах, однако охват и определения этих активов отличны от принятых в СНС. Значительные усилия и время потребуются для организации источников информации, необходимых для оценки запасов вновь введенных в обновленную СНС 1993 года видов нефинансовых активов, таких как «исследования и разработки» и «разведка недр и оценка запасов».

- (h) Применение на практике целого ряда положений обновленной СНС 1993 года может быть задачей более отдаленной перспективы. Например, это относится к концепции «капитальных услуг». Возможно, что по этой теме было бы полезно организовать семинары для разъяснения этой концепции и обсуждения проблем, связанных с ее реализацией на практике. Вместе с тем, задача изучения макроэкономической производительности рассматривается Росстатом как весьма актуальная, и подготовка к ее решению должна быть начата в ближайшие годы. В целом и мы поддерживаем предложение о том, что составление модифицированной схемы счета производства, в которой услуги капитала будут рассматриваться как часть затрат наряду с традиционным промежуточным потреблением, должно осуществляться за пределами основной структуры счетов.

К этому вопросу тесно примыкает предложение, дискуссия по которому по-видимому все еще продолжается, об уточнении формулы исчисления выпуска нерыночных услуг органов государственного управления путем условного исчисления прибыли на капитал. С концептуальной точки зрения это предложение представляется не вполне ясным, а с практической точки зрения его реализация весьма затруднительна в России ввиду отсутствия адекватных данных о рыночной стоимости основного капитала органов государственного управления.

- (i) Предложение о новой трактовке выпуска центральных банков как суммы выпусков их рыночных и нерыночных заведений (департаментов) и отнесения этих элементов выпуска соответственно к промежуточному потреблению единиц, оплачивающих рыночные услуги, и к конечному потреблению органов государственного управления имеет известную логику, однако применение этого подхода на практике предполагает наличие данных об издержках по каждому департаменту центрального банка, что вряд ли возможно. В настоящее время Росстат оценивает выпуск Банка России на уровне текущих затрат и относит его целиком к промежуточному потреблению коммерческих банков. В этой связи потребуется поиск возможной аппроксимации методу,

предложенному в обновленной СНС 1993 года. И решение этого вопроса должно быть принято в тесном сотрудничестве с Банком России на основе разумного разграничения рыночных и нерыночных компонентов выпуска Банка России.

- (j) Потребуется известного времени осмысление обновленной концепции выпуска страховых компаний, как суммы текущих издержек и «нормальной» прибыли, определенной на основе прогностических расчетов. В любом случае Росстат согласен с предложением о необходимости совершенствования формулы исчисления выпуска страхования поскольку действующий метод, в случае значительных экстраординарных событий и существенных выплат по возмещению потерь, приводит к аномальным значениям.
- (k) Оценки незаконной экономики пока не включаются в официальные данные о ВВП России, однако есть общее понимание важности этих оценок, как с точки зрения обеспечения полноты и международной сопоставимости ВВП, так и для анализа соответствующих процессов, представляющих интерес для органов государственного управления. В этом контексте следует отметить, что Центральный банк РФ уже в течение нескольких лет производит экспериментальные оценки экспорта и импорта наркотиков, и таким образом, первый шаг в этом направлении уже сделан. Наряду с измерением традиционных видов незаконной деятельности (наркотиков, проституции) для России важное значение имеют оценки добавленной стоимости, полученной в результате незаконного тиражирования оригиналов звукозаписей и кинопродукции, компьютерных программ, производства алкогольных напитков, браконьерства, незаконной вырубке леса. Одно из положений обновленной СНС 1993 года касается трактовки незаконного рыболовства, и в частности, в отношениях между резидентами и нерезидентами. Этот вид незаконной деятельности весьма распространен в России. Оценка масштабов этих операций на практике потребует организации межведомственного взаимодействия и, возможно, межстранового обмена информацией.

22. Весьма позитивным моментом в процессе пересмотра СНС мы рассматриваем уточнение отдельных трактовок и понятий, используемых в смежных макроэкономических блоках: статистике государственных финансов и платежном балансе.

23. Рассматривая вопросы внедрения положений обновленной версии СНС нельзя умолчать о практической стороне этой работы. Углубление теоретических проработок с одной стороны - позволяет уточнить экономическое содержание показателей, с другой стороны - далеко не всегда может быть обеспечено необходимой информацией. С этой точки зрения, на наш взгляд, реализовать обновленную версию СНС помогли бы материалы, содержащие практические рекомендации по решению того или иного вопроса.

24. Очевидно, что реализация новых рекомендаций повлечет за собой многочисленные изменения в данных национальных счетов. Изменяются значения показателей валового внутреннего продукта, валового накопления капитала, сбережения и др. показателей. Возможно, изменится и претерпит динамика важнейших макроэкономических показателей. В связи с этим целесообразно на наш взгляд внедрять обновленную СНС в статистическую практику не по мере освоения того или иного положения рекомендаций, а крупными блоками, этапами, с тем, чтобы сократить число пересмотров динамических рядов макроэкономических показателей. Представляется, что отправной точкой в этой работе для России должна стать разработка базовых таблиц «Затраты-выпуск» за 2010 год. При разработке этих таблиц целесообразно учесть все возможные к тому моменту изменения. А после разработки таблиц осуществить пересмотр динамического ряда ВВП и основных его компонентов.

Внедрение усовершенствованной методологии СНС будет, несомненно, способствовать повышению качества статистики, более адекватному отражению в ней макроэкономических процессов, происходящих в экономике страны и мире.

* * * * *