

Distr.
GENERAL

CES/AC.68/2002/4
28 January 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

**ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ
(ОЭСР)**

**КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ
СТАТИСТИКОВ**

**КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ
СООБЩЕСТВ (ЕВРОСТАТ)**

**Совместное совещание ЕЭК/Евростата/ОЭСР
по национальным счетам**

(Женева, 24-26 апреля 2002 года)

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ И ДИАЛОГ МЕЖДУ
СОСТАВИТЕЛЯМИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЧЕТОВ И ПОЛИТИКАМИ**

Специальный документ, представленный Центральным бюро статистики Израиля*

Национальные счета относятся к числу важнейших конечных продуктов статистического управления, и в качестве таковых всегда используются для принятия решений в государственном и частном секторах. С течением времени значение национальных счетов в качестве основы экономической политики приобретало все более широкое признание, в особенности после экономических кризисов на Дальнем Востоке, в Мексике и т.д. Мнение о том, что задержка с публикацией или отсутствие данных по важным переменным экономической статистики содействуют возникновению таких кризисов, послужило стимулом для налаживания интенсивного диалога между политиками и составителями национальных счетов во всем мире. Сегодня, более чем когда-либо, необходимо иметь ясное представление о роли составителей национальных счетов.

К вопросам, с которыми сталкиваются составители национальных счетов в рамках диалога с политиками, относятся следующие:

* Автор: г-жа Соли Пелег.

- В какой мере наличие данных влияет на политику?
- Должны ли составители национальных счетов в большей степени интересоваться политической конъюнктурой для прогнозирования потребностей в данных во избежание кризисов?
- Могут ли составители национальных счетов стимулировать соответствующие исследования за счет публикации определенных временных рядов? И не должны ли составители национальных счетов в большей степени интересоваться программами экономических исследований, для того чтобы быть способными удовлетворять потребности в данных?
- С другой стороны, может ли диалог с политиками поставить под сомнение объективность составителей национальных счетов?
- В какой степени составители национальных счетов должны учитывать информационные запросы политиков? Должны ли они главным образом стремиться привлекать внимание к важной информации и не реагировать на информационные запросы?
- Не обусловлена ли нехватка важной информации концентрацией ресурсов на разработке информации для удовлетворения потребностей политиков? Или же, другими словами, не оказывают ли политики косвенного влияния на формат представления счетов, поскольку получить финансирование для разработки определенных частей счетов можно более беспрепятственно по сравнению с другими частями?

В настоящем документе на основе примеров из национальных счетов Израиля описываются виды использования национальных счетов политиками и диалог между политиками и составителями национальных счетов. Некоторые из примеров были использованы в одном из более ранних документов под названием "Использование национальных счетов политиками", написанном в соавторстве с Эзрой Хадар и представленном на конференции МАИДБ в 1996 году.

1. Политика и основные агрегаты национальных счетов

1. Основные агрегаты национальных счетов, как правило, хорошо известны политикам и часто используются для принятия решений, а также в качестве основы для ведения переговоров по многим экономическим вопросам. Масштабы использования счетов, как

представляется, расширяются благодаря оперативности их публикации и легкости получения к ним доступа через такие новые каналы, как Интернет.

1.1 Использование новых рядов

2. С ходом времени национальные счета постоянно совершенствовались. Кроме того, происходил непрерывный процесс обучения пользователей, начатый по инициативе составителей национальных счетов. Составители национальных счетов пытались ознакомить политиков с новыми рядами данных и обратить их внимание на новую полезную информацию, которая может быть получена из счетов. Это не всегда было легким делом, но, как правило, несколько лет спустя большинство политиков уже хорошо понимали наиболее важные концепции. Так, например, в начале 80-х годов внимание было заострено на использовании концепции ВВП взамен ВНП в национальных счетах Израиля, и сегодня лишь некоторые политики (в большинстве своем относящиеся к старой формации) все еще говорят о ВНП. Некоторые концепции, как представляется, требуют более длительной разъяснительной работы для привлечения к ним внимания политиков, такие, как, например, концепции коллективного и индивидуального потребления, которые до сих пор не нашли еще широкого использования среди политиков, даже если они были введены в национальных счетах Израиля в 1998 году. Однако в целом можно отметить, что внедрение новых рядов позволило повысить осведомленность политиков о некоторых важных тенденциях, таких, как быстрый рост инвестиций в программное обеспечение или значительное влияние прибылей от фондовых операций на реальный внутренний доход в отдельные годы.

1.2 Сроки публикации

3. Политики проявляют особый интерес к последним тенденциям и чаще всего используют предварительные оценки. Сроки публикации предварительных и пересмотренных оценок национальных счетов в Израиле частично зависят от соглашений, достигнутых в ходе дискуссий с политиками: с одной стороны, политики заявляют о том, что им нужны предварительные оценки в ходе подготовки бюджета или докладов о состоянии экономики, однако, с другой стороны, составители национальных счетов настаивают на обеспечении минимальной надежности оценок.

4. Так, например, с учетом требований о предоставлении обновленных статистических данных в целях подготовки бюджета был достигнут компромисс о публикации предварительных оценок национальных счетов за текущий год в середине октября. Середина октября была определена в качестве самого раннего срока, обеспечивающего возможность подготовки надежных предварительных оценок составителями национальных счетов, а также срока, когда представители министерства финансов и Банка

Израиля могут еще использовать эти данные в качестве основы для подготовки прогнозов и бюджетного планирования на следующие три года. До того, как составители национальных счетов приступили к подготовке таких предварительных оценок в начале 80-х годов, предварительные оценки ВВП, разрабатывавшиеся министерством финансов и Банком Израиля, как правило, имели весьма значительные расхождения с окончательными результатами.

5. Предварительные оценки годовых национальных счетов привлекают к себе большое внимание: так, например, недавнее опубликование в октябре низких оценок роста ВВП в 2001 году послужило одним из факторов, содействовавших развертыванию публичной дискуссии по вопросу о "чрезвычайной экономической ситуации" и принятию мер политиками по пересмотру бюджетных приоритетов.

1.3 Периодичность публикации

6. Еще одним из следствий повышения интереса к текущим данным является требование политиков о предоставлении месячных данных национальных счетов. Из-за отсутствия базовых статистических данных в настоящее время в Израиле публикуются только квартальные счета, однако составители национальных счетов планируют разрабатывать в будущем также месячные оценки.

7. Потребность в месячных данных заставила руководителей государственного и частного секторов использовать частичные показатели в качестве аппроксимации ВВП. Банк Израиля разработал месячный сложный индекс, опирающийся на четыре показателя: выпуск обрабатывающей промышленности, импорт, число занятых и объем розничных продаж; многие руководители придают столь значительное предпочтение месячным данным, что они практически во всех случаях опираются только на этот индекс и уделяют лишь незначительное внимание оценкам ВВП в момент их публикации.

1.4 Представление трендов, скорректированных на сезонные колебания данных и годовых темпов изменений

8. Помимо потребности в оперативных данных политики также указывают на необходимость обеспечения возможности максимально раннего выявления изменений в динамике или поворотных точек. Поскольку месячные или квартальные данные, как правило, подвержены значительным колебаниям, политики испытывают трудности с использованием нескорректированных рядов в качестве основы для анализа. Это означает необходимость уделения составителями национальных счетов повышенного внимания решению проблем, связанных с корректировкой на сезонные колебания, корректировкой на рабочие дни и анализом трендов. Однако теоретическая основа

корректировки на сезонные колебания и расчета трендов зачастую недостаточно глубоко понимается многими политиками, а приобретение ими навыков использования скорректированных рядов может потребовать некоторого времени. Так, например, в Израиле в конце 90-х годов был внедрен усовершенствованный метод вычисления тренда. В ходе первых публикаций эти новые ряды либо игнорировались, либо подвергались критике (пользователи заявляли, что введение новых рядов создает путаницу). Было проведено несколько коротких семинаров для журналистов и правительственных чиновников с целью разъяснения преимуществ использования скорректированных на сезонные колебания данных или данных о трендах.

9. С другой стороны, последние усовершенствования в методах вычисления сезонных факторов и трендов являются результатом усилий по решению проблем, поднятых пользователями. Так, например, даты еврейских праздников являются различными в зависимости от года, что обусловлено использованием лунного календаря. Вследствие этого регулярная сезонная корректировка не позволяла учитывать адекватным образом влияние выходных дней, и в рядах сохранялись значительные колебания. В ответ на жалобы, поступившие от многих политиков, была разработана специальная модель корректировки, которая позволила дополнительно сгладить ряды.

10. Несколько лет назад для облегчения сопоставления изменений за периоды времени различной продолжительности была внедрена практика представления месячных и квартальных изменений в пересчете на годовую основу. Как представляется, пользователи во многих случаях говорили об изменениях различного масштаба, как если бы они были сопоставимыми. Это вновь потребовало проведения разъяснительной работы в течение ряда лет, однако сегодня печатные публикации и публичные дискуссии свидетельствуют о том, что большинство пользователей хорошо понимают показатели годовых темпов роста и их внедрение позволило усовершенствовать сопоставления.

1.5 Сопоставления и соотношения

11. Политики во многих случаях используют данные национальных счетов в совокупности с данными о занятости или о численности населения и, как правило, находят весьма полезными различного рода соотношения и сопоставления. Одним из объяснений этого явления может служить то, что объем данных, таких, как доход из расчета на душу населения или выпуск из расчета на одного занятого, является более легким для понимания и более эффективным для разъяснения той или иной идеи общественности. К наиболее популярным рядам таких данных в Израиле относятся: ВВП из расчета на душу населения в долларах США и долларах ППС, расходы на личное потребление из расчета на душу населения, выпуск обрабатывающей промышленности из расчета на одного занятого, величина основных фондов из расчета на одного занятого,

располагаемый доход домохозяйств из расчета на душу населения, отношение правительственных расходов к национальному доходу.

1.6 Надежность национальных счетов

12. Использование политиками национальных счетов зависит от того, насколько надежными они их считают: чем менее надежными будут счета по мнению политиков, тем меньше они их будут использовать. В случае национальных счетов оценка их надежности политиками, как правило, опирается на прошлый опыт их обновления и пересмотра. В Израиле национальные счета неоднократно подвергались исследованиям для определения масштабов пересмотра и обновления. Был сделан вывод о необходимости публикации размаха последнего пересмотра, который мог бы служить для пользователей своего рода "доверительным интервалом". На протяжении многих лет публикация в таблицах округленных цифр призвана была служить для пользователей показателем того, что оценки являются недостаточно надежными для того, чтобы провести различие между ростом, например в 1,3% и 1,4%. Однако некоторые пользователи высказывали мнение о том, что округление цифр является своего рода манипулированием данными, и настаивали на публикации неокругленных данных. С учетом этого в последние годы публикуются неокругленные цифры, хотя при этом четко поясняется, что некоторые оценки могут характеризоваться относительно низкой надежностью и быть подвержены пересмотру.

13. Поскольку репутация счетов складывается на протяжении длительного периода времени, то после завоевания доброй репутации необходимо уделять важное внимание ее поддержанию. В большинстве случаев, когда политики требуют предоставления предварительных или более подробных данных, составители национальных счетов должны обеспечить гармоничное сочетание требований о разработке данных достаточного качества и требований о разработке значимых данных для пользователей. Упомянутые выше предварительные оценки национальных счетов начали публиковаться только после того, как на протяжении около двух лет были проведены различные работы по моделированию и расчеты для проверки методов и качества полученных оценок. Как представляется, публикация предварительных оценок не повредила "имиджу" национальных счетов в глазах политиков.

14. Опыт Израиля свидетельствует о том, что в случаях, когда надежность является исключительно низкой, возможно, следует четко указывать проблемные области. Так, например, разработка данных об алмазной отрасли Израиля сопряжена с проблемами. С учетом этого данные об экспорте и импорте приводятся с включением и за исключением алмазов, что позволяет пользователям анализировать данные без проблемных рядов.

1.7 Объективность

15. Опыт свидетельствует о том, что политики придают важное значение тому факту, что данные национальных счетов разрабатываются объективным органом, поскольку они желают использовать эти данные в рамках различного рода переговоров. Пользователи оценивают объективность составителей национальных счетов на основе информации о ведомстве, занимающемся подготовкой национальных счетов. Для этого могут использоваться критерии, разработанные в последние годы в рамках Специального стандарта распространения данных (ССРД) МВФ: наличие закона, регулирующего деятельность составителей национальных счетов, для обеспечения их независимости; тот факт, что все ряды предоставляются одновременно всем пользователям; сроки публикации должны быть заблаговременно известны общественности; методы оценки должны носить транспарентный характер и т.д.

16. Еще одним важным аспектом также является способ представления данных. Наш опыт свидетельствует о том, что составители национальных счетов должны тщательно сохранять хрупкий баланс между привлекательным форматом представления данных (главным образом содержащим несложный "анализ" данных в публикации) и представлением данных таким образом, который может толковаться в качестве манипулирования данными, если предпочтение отдается одним тенденциям в ущерб другим. Иногда анализ, приводимый в публикации, может быть исключительно скучным, в результате чего счета не привлекут к себе достаточного внимания и не будут распространяться в печатной прессе. С другой стороны, сопроводительный текст может интерпретироваться таким неожиданным образом, как это было в вышеупомянутом случае с округлением цифр. Округление цифр было истолковано как желание составителей национальных счетов представить состояние экономики в розовых тонах (естественно, интерпретация могла бы быть другой в случае иных цифр).

2. Использование данных национальных счетов в докладах, которыми пользуются политики

17. Основные агрегаты национальных счетов также являются важным компонентом многих текущих докладов о развитии экономики, в связи с чем можно говорить о многих косвенных видах использования счетов политиками. Диалог с исследователями и аналитиками, занимающимися подготовкой таких докладов, ведется на протяжении всего года. Считается, что такой диалог содействует совершенствованию национальных счетов и разработке рядов, которые могут использоваться для анализа экономики. Составители национальных счетов также изучают публикуемые доклады для определения достаточности статистического охвата определенных вопросов, а также адекватности

определений и классификаций. Кроме того, они пытаются выявить экономические тенденции, которые требуют пересмотра приоритетов и разработки статистических данных по новым вопросам. Доклады могут также содействовать выявлению новых статистических источников, до сих пор не использовавшихся составителями национальных счетов, или новых идей относительно улучшения представления данных в публикациях национальных счетов.

2.1 "Государственный бюджет"

18. Данные национальных счетов служат основой для подготовки "государственного бюджета". "Государственный бюджет" описывает экономическую политику правительства на ближайшие три года и готовится группой представителей Банка Израиля, министерства финансов и группы по планированию аппарата премьер-министра. В "государственном бюджете" представлены следующие переменные национальных счетов: ВВП, ВВП сектора предприятий, личное потребление на душу населения, потребительские расходы органов общего управления, накопление основного капитала, экспорт и импорт в постоянных ценах; трансферты, налоги и субсидии, платежный баланс в долларах США, дефицит счета органов общего управления. Кроме того, в него включаются следующие данные: общая численность населения, численность иммигрантов, данные о рабочей силе (уровень безработицы, число занятых лиц) и данные о потребительских ценах. Прогнозы относительно ресурсов экономики и использования ресурсов в экономике на ближайшие три года готовятся с использованием данных национальных счетов за период до текущего года. Эти прогнозы приводятся наряду с информацией о приоритетах в области развития, установленных правительством, и планируемом распределении государственных ресурсов на предстоящие три года.

2.2 Годовой отчет Банка Израиля

19. Центральный банк – Банк Израиля – публикует в годовых отчетах всеобъемлющий анализ состояния экономики. Эти отчеты опираются главным образом на данные основных национальных счетов и используются руководителями государственного и частного секторов в качестве одного из главных источников информации. В них анализируется динамика ВВП, ВВП в отраслевом разрезе, расходов на личное потребление, текущих счетов органов общего управления, накопления основного капитала и платежного баланса. Некоторым темам уделяется особое внимание: например, в годы значительного притока иммигрантов и расширения строительства в них публиковалась отдельная глава, посвященная строительству, а в последние годы, характеризующиеся стремительным развитием информационной и коммуникационной технологии, в них включались специальные главы, посвященные сектору коммуникаций и высокотехнологичным отраслям.

20. В период подготовки годовых национальных счетов ведется постоянный диалог между разработчиками отчета Банка Израиля и составителями национальных счетов по следующим вопросам: обсуждение деталей, потребности в дополнительных данных и специальные вопросы, требующие внимания. Спрос на данные по особым темам во многих случаях стимулирует разработку подробных счетов по определенным отраслям или некоторым компонентам расходов ВВП.

2.3 Месячные доклады о состоянии экономики

21. Различные государственные ведомства и организации частного сектора публикуют месячные доклады о состоянии экономики, которые главным образом опираются на данные основных национальных счетов. Министерство финансов готовит доклады о состоянии экономики, которые содержат анализ динамики основных компонентов национальных счетов. Другие министерства, которые публикуют месячные доклады о состоянии экономики, уделяют повышенное внимание вопросам, представляющим для них ведомственный интерес. Речь идет о министерстве строительства и министерстве труда и социального обеспечения.

22. Частные банки, инвестиционные компании и крупные организации, такие, как организация производителей, организации коммерсантов и всеобщий профсоюз трудящихся публикуют месячные доклады о состоянии экономики. Все эти доклады опираются на данные основных национальных счетов, предварительные показатели динамики ВВП и данные о рабочей силе. К числу пользователей таких докладов могут относиться группы руководителей, которым может быть не известно о публикациях национальных счетов Центральным бюро статистики.

2.4 Доклады, представляемые на семинарах

23. Основные агрегаты национальных счетов также используются в качестве справочных данных на симпозиумах или коротких семинарах по тематике экономической политики, организуемые частными и общественными организациями. Совещания такого рода во многих случаях организуются в конце года, через несколько дней после публикации предварительных оценок годовых национальных счетов, и обычно освещаются в прессе. В Израиле составители национальных счетов часто принимают участие в таких симпозиумах для определения видов использования рядов данных национальных счетов и потребностей в данных. На таких совещаниях составители национальных счетов также во многих случаях имеют возможность выслушать замечания пользователей по национальным счетам, которые обычно не имеют контактов с Центральным бюро статистики.

2.5 Доклады о динамике доходов и выпуска в качестве основы для переговоров о заработной плате и политики в области доходов

24. В период с 1964 по 1995 год Институт исследований доходов и выпуска Израиля готовил годовые доклады о динамике производства и доходов на основе данных национальных счетов. Институт исследований доходов и выпуска был учрежден совместно правительством, Всеобщей федерацией труда и ассоциацией производителей и состоял из совета и правления в составе профессиональных директоров.

25. Институт публиковал доклады о выпуске, занятости, заработной плате, операционной прибыли и по другим статистическим показателям национальных счетов, которые рассматривались в качестве значимых для политики в области доходов. Доклад охватывал вопросы стабильности цен, распределения национального дохода и прибыли на капитал. Составители национальных счетов готовили специальные таблицы для предоставления необходимых данных по этим вопросам. Доклад был призван служить основой, принимаемой всеми сторонами переговоров о заработной плате или других переговоров по политике в области доходов, проводящихся между профсоюзами, правительством и частными работодателями.

26. В последние годы переговоры о заработной плате, как правило, не проводятся на общенациональном уровне, поскольку в настоящее время соглашения в большинстве случаев заключаются на уровне отраслей или предприятий и все более широко распространенным явлением становится работа по контракту. С учетом этого в 1996 году деятельность Института была прекращена. С тех пор ряды данных о динамике доходов публикуются в рамках национальных счетов и продолжают использоваться политиками различных уровней в качестве основы для переговоров о заработной плате.

2.6 Программы, разрабатываемые на случай особых событий

27. Данные национальных счетов часто используются для подготовки программ, необходимость которых обусловлена особыми событиями. Одним из таких примеров является использование национальных счетов в 1990-1991 годах Банком Израиля и министерством финансов для разработки специального плана абсорбции 1 млн. иммигрантов, которые, как ожидалось, должны были прибыть в период 1990-1995 годов. На практике же за этот период в страну прибыло около 700 000 иммигрантов.

28. Объектом изучения являлись национальные счета за предыдущий период массовой иммиграции (1968-1972 годы) с целью определения последствий значительного притока иммигрантов для ВВП, расходов на личное потребление, расходов органов общего

управления, валового капиталообразования, чистого импорта, заработной платы, безработицы, цен и сбережений. Были рассмотрены различные сценарии. Главными факторами, принимавшимися во внимание, являлись: строительство или импорт сборных типовых домов для обеспечения жильем иммигрантов, мобилизация новых финансовых ресурсов для обеспечения занятости иммигрантов, потребности в области инфраструктуры, обусловленные ростом населения, прогнозируемые бюджетные расходы и дефицит, влияние на уровень жизни резидентного населения и альтернативные методы финансирования.

29. Данные национальных счетов использовались для оценки потребностей в финансовых ресурсах из расчета на одно занятое лицо, затрат на строительство жилья из расчета на душу населения потребностей в инфраструктуре, потребностей в государственном финансировании и потребностей в иностранном финансировании. Альтернативные методы финансирования, в том числе возможности зарубежного финансирования, изучались с учетом соотношения государственного долга и ВВП, размера государственного дефицита и доходов от налогов.

3. Использование политиками вспомогательных счетов

30. Основные национальные счета в некоторых случаях не позволяют получить ответы на все вопросы, ставящиеся политиками. В Израиле существует ряд особых проблем, которые потребовали расширения основных национальных счетов и разработки вспомогательных счетов.

31. Политики проявляют особый интерес к развитию государственных и коммунальных услуг. По этой причине существует традиция разработки вспомогательных счетов, описывающих расходы на различного рода государственные и коммунальные услуги, оказываемые разными секторами экономики. Первые вспомогательные счета были разработаны в начале 60-х годов: государственные расходы на образование и государственные расходы на здравоохранение. Эти счета в первую очередь использовались для планирования бюджета, но также и для изучения специальных политических вопросов. Затем также были разработаны следующие вспомогательные счета: государственные расходы на исследования и разработки, государственные расходы на культуру, государственные расходы на защиту окружающей среды, счета всех некоммерческих учреждений и государственные расходы на оборону. Ниже приводятся два примера использования вспомогательных счетов.

3.1 Государственные расходы на здравоохранение и закон о здравоохранении Израиля

32. В 90-е годы правительство Израиля приняло решение о создании комиссии по изучению действенности и эффективности системы здравоохранения Израиля. Комиссии было поручено изучить динамику развития системы здравоохранения в прошлом и представить правительству свои рекомендации относительно будущей политики и изменений, которые необходимо внести в структуру, функционирование и результативность системы.

33. Комиссия активно использовала вспомогательные счета здравоохранения, разработанные в рамках национальных счетов. Эти счета включали в себя ряды, охватывающие период с 1962 года и описывавшие государственные расходы на здравоохранение и их составляющие. Они включали в себя относительно широкий набор подробных данных по сравнению с основными национальными счетами. Такая детализация, а также связь между вспомогательными счетами расходов на здравоохранение и основной системой национальных счетов позволили Комитету провести весьма подробный анализ системы здравоохранения и разработать рекомендации, увязанные с такими агрегатами национальных счетов, как доля общих ресурсов, выделяемых на цели здравоохранения, и сектора экономики, которые должны оказывать медицинскую помощь.

34. Вместе со вспомогательным счетом здравоохранения публикуются международные сопоставления ВВП из расчета на душу населения с помощью паритетов покупательной способности (ППС), расходов на цели здравоохранения с помощью ППС для здравоохранения и расходов на здравоохранение в виде процента от ВВП. Комиссия использовала эти сопоставления для анализа динамики расходов на здравоохранение в Израиле в сравнении с другими странами.

35. Анализ государственных расходов на здравоохранение в 80-е годы показал, что величина расходов в виде процента ВВП являлась стабильной. Расходы на здравоохранение из расчета на душу населения возросли. Расходы на здравоохранение характеризовались относительно быстрым ростом по сравнению с расходами на потребление органов общего управления, однако этот прирост был относительно низким по сравнению с расходами на личное потребление.

36. Комиссия также изучила изменения в области занятости, заработной платы и индекса заработной платы и сделала вывод о том, что рост заработной платы в сфере здравоохранения был более низким по сравнению с другими государственными

коммунальными службами и другими отраслями экономики. Это содействовало ухудшению профессиональных отношений в системе здравоохранения.

37. Рост доли медицинских услуг, оказываемых коммерческим сектором, отражал, по мнению Комиссии, невысокое мнение населения о качестве медицинских услуг. Относительно значительное увеличение стоимости частных медицинских услуг свидетельствовало о росте спроса на частные услуги и снижении и спроса на услуги государственного сектора здравоохранения.

38. По мнению Комиссии, проблемы в области здравоохранения были вызваны отсутствием роста государственных расходов на здравоохранение (после периода их стремительного роста в 70-е годы) в совокупности с увеличением спроса, который был вызван старением населения, технологическим прогрессом и повышением уровня доходов. Комиссия рекомендовала не увеличивать ресурсы, выделяемые на здравоохранение, а пересмотреть приоритеты с целью выделения большего объема ресурсов для удовлетворения конкретных потребностей (таких, как услуги для пожилых людей, психотерапия и профилактика заболеваний среди детей), а также сосредоточить внимание на более эффективном использовании ресурсов благодаря совершенствованию организации и созданию стимулов к более эффективной работе.

39. Анализ финансовых данных вспомогательных счетов здравоохранения позволил Комиссии сформулировать рекомендации относительно будущих механизмов финансирования, т.е. относительно того, какие платежи должны производиться домохозяйствами, работодателями, правительством и Национальным институтом страхования.

40. Рекомендации, представленные правительству Комиссией послужили основой для принятия закона об общественном здравоохранении и реорганизации системы медицинского обслуживания. Доклад Комиссии включал предложения о создании информационного департамента для определения единообразных методов сбора и анализа медицинской и административной информации во всех подразделениях системы здравоохранения.

41. При проведении в жизнь закона о здравоохранении потребовалось определить формулу для измерения стоимости "корзины общественного здравоохранения", т.е. медицинских услуг, оказываемых гражданам. Анализ структуры расходов на общественное здравоохранение позволил Комиссии предложить некоторые надлежащие компоненты этой корзины, легко поддающиеся измерению, такие, как заработная плата служащих, цены на лекарственные средства и т.д. Веса, присвоенные каждому из этих

компонентов, были определены с использованием подробных данных из вспомогательных счетов.

3.2 Вспомогательные счета расходов на оборону

42. В национальных счетах Израиля государственные расходы на оборону всегда выделялись в отдельную статью. Однако регулярно составляемые данные национальных счетов не позволяют получить ответы на некоторые важные вопросы, поднимаемые политиками, такие, как валовые расходы на оборону. В начале 90-х годов комитет, в состав которого вошли составители национальных счетов, представители Центрального банка, министерства финансов и министерства обороны, определили все позиции, которые должны включаться во вспомогательные счета с целью оказания помощи политикам в принятии решений. На основе этих рекомендаций был разработан вспомогательный счет расходов на оборону.

43. Этот вспомогательный счет включает в себя прямые расходы на оборону всех органов общего управления. В основных национальных счетах расходы министерства обороны на военные цели относительно легко поддаются идентификации. Однако расходы на оборону других органов общего управления необходимо было выделять в самостоятельные позиции для описания расходов на оборону всех органов общего управления. Так, например, поскольку школы и другие государственные учреждения используют охранников, эти расходы должны выделяться в отдельные позиции в финансовых отчетах гражданских ведомств и местных органов власти. Аналогичным образом расходы по созданию и восполнению резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (таких, как горючее) должны были включаться в расходы на оборону, хотя существовала определенная неопределенность относительно того, что рассматривать в качестве чрезвычайных резервов, а что - в качестве обычных запасов. Таким образом, было принято относительно произвольное решение о включении определенной доли соответствующих расходов.

44. Прямые расходы на оборону, производимые частными организациями, также включаются во вспомогательный счет. Все новые здания, возводимые в Израиле, должны в соответствии с законом иметь специальное безопасное помещение. В предварительном варианте вспомогательного счета в счет включалась разница между расходами на строительство безопасных помещений и расходов на строительство обычных помещений, поскольку эти помещения могли также использоваться в других целях.

45. Солдаты, проходящие срочную воинскую службу в Израиле, не получают заработной платы (лишь небольшие денежные пособия), в связи с чем вознаграждение работников наемного труда в основных счетах не отражает стоимости услуг воинской

службы. Комитет подчеркнул, что для определения наиболее эффективного распределения ресурсов политики должны учитывать полные издержки воинской службы для экономики.

46. Издержки воинской службы являются по сути потерями людских ресурсов на протяжении трех лет для мужчин и двух лет для женщин. Во время несения службы солдаты могут приумножить свой интеллектуальный капитал благодаря прохождению профессиональной подготовки или получению опыта, полезного в последующей гражданской жизни. Для условного расчета стоимости труда солдат текущая стоимость потерь людских ресурсов исчисляется с учетом их будущего участия в трудовых ресурсах, предполагаемой продолжительности жизни, а также предполагаемой производительности труда в экономике за вычетом стоимости образования и опыта, полученных в армии. Поскольку военнослужащие и их семьи получают надлежащую компенсацию в случае смерти или увечья, полная расчетная стоимость страхования военнослужащих также была добавлена в оплату труда с учетом усредненного риска в соответствующий период.

47. Еще одним компонентом затрат, включаемым в расходы на оборону, является стоимость службы призванных из запаса резервистов. Основные счета уже включают в себя стоимость вознаграждения, выплачиваемого военнослужащим, призванным на службу из запаса, Национальным страховым институтом. Данное вознаграждение должно равняться заработной плате резервиста на его гражданской должности, однако, если заработная плата превышает определенный предел, компенсация носит лишь частичный характер. Компенсация включает в себя социальные выплаты, такие, как пенсионные взносы.

48. Поскольку вспомогательный счет расходов на оборону содержит определенное число условно исчисляемых компонентов, не включаемых в основные счета, важно, чтобы эти условные компоненты указывались отдельно и при проведении сопоставлений с ВВП или национальным располагаемым доходом включались в эти переменные. При расчете сбережений также важно условно исчислять доход, охватываемый данными расходами, например условно исчисленный налог (уплачиваемый военнослужащими), который охватывает дополнительную, условно исчисленную стоимость службы солдат-призывников.

49. Публикация данного вспомогательного счета послужила стимулом к обсуждению политиками вопроса об эффективности распределения ресурсов. Сопоставление стоимости труда солдат-призывников и служащих министерства обороны явилось основанием для более тщательного анализа ассигнований. Поскольку вспомогательный счет более подробно описывает расходы, одним из следствий публикации отчета явилось

то, что политики приступили к пересмотру размера различных льгот, предоставляемых кадровым военным.

4. Разработка национальных счетов и политики

50. Национальные счета Израиля готовятся Центральным бюро статистики, которое является составной частью аппарата премьер-министра. Государственный статистик, который является руководителем Бюро, "руководствуется при осуществлении своих функций научными методами" и, следовательно, является независимым. Кроме того, существует Национальный совет по статистике, в состав которого входят представители исследовательских учреждений, а также политики и статистики и который рекомендует необходимость разработки различных отраслей статистики. Тем не менее планирование статистических разработок в определенной степени зависит от способности убедить политиков в необходимости финансирования разработок.

51. Наиболее ярким примером влияния политиков на национальные счета Израиля является, возможно, непропорционально высокий объем ресурсов, выделяемых на разработку вышеупомянутых вспомогательных счетов. Израиль, вероятно, относится к числу стран с наиболее передовой системой вспомогательных счетов и менее развитой системой основных счетов. Политики проявляли особый интерес к образованию, здравоохранению, обороне, некоммерческим учреждениям, благодаря чему были выделены средства для разработки вспомогательных счетов по этим вопросам. С другой стороны, отсутствие базовых статистических данных не позволяет осуществлять оперативную разработку основных счетов.

52. Отсутствие базовых статистических данных, необходимых для разработки основных счетов, вероятно, обусловлено тем, что на протяжении многих лет в условиях высокой инфляции приоритетное значение отдавалось статистике цен. С учетом высокой инфляции в национальные счета были внесены различные изменения: повышенное внимание уделялось квартальным и месячным оценкам, соотношениям и оценкам в постоянных ценах. Оценки в текущих ценах зачастую не публиковались. Осуществлялся расчет весьма подробных оценок месячных цен. Политики уделяли первоочередное значение статистике цен. Для преодоления проблем, создаваемых высокой инфляцией, был разработан специальный метод измерения годовой динамики цен.

53. За период с 1985 года инфляция существенно снизилась, однако вследствие определенной инерции в ассигновании ресурсов на цели статистики значительный объем средств по-прежнему тратится на составление данных о ценах. Многие политики продолжают рассматривать статистику цен в качестве наиболее важных данных.

Некоторые из них, возможно, хорошо знают точную динамику индекса потребительских цен на месячной основе, игнорируя при этом другие экономические показатели.

54. Политики также уделяли первоочередное значение данным об экспорте и импорте, поскольку внешняя торговля Израиля характеризуется относительно крупными объемами, а также еще и потому, что страна зависит от трансфертов из-за границы и зарубежных займов для финансирования своего дефицита торговли и накопила относительно большой внешний долг. В силу этого статистика внешней торговли разрабатывается исключительно для удовлетворения поступающих запросов: публикуются ежемесячные ряды данных об экспорте в разбивке по странам, видам использования и отраслям; проводятся специальные обследования импорта по происхождению и составляются подробные данные статистики цен на импорт и экспорт.

55. Вследствие сосредоточения ресурсов на одних темах другие темы страдают нехваткой финансирования. Так, например, надежные данные об отраслях сферы услуг начали разрабатываться только в настоящее время. Политики не всегда имеют четкое представление о проблемах, существующих в сфере услуг, поскольку по этому вопросу не существует надежных и подробных данных национальных счетов.

56. Однако, как представляется, глобализация, публикация СНС 1993 года и разработка единых стандартов ЕС помогли составителям национальных счетов в Израиле пересмотреть приоритеты своей работы. Сегодня политики осознают всю важность национальных счетов Израиля и готовы выделять финансовые средства на приведение счетов в соответствие с СНС 1993 года.

57. Составители национальных счетов также стали инициаторами проведения совещаний с политиками и экономистами из академических учреждений для обсуждения специальных проблем. На таких совещаниях составители национальных счетов представляют свои предложения относительно подготовки отдельных компонентов национальных счетов. Дискуссии обычно являются плодотворными и содействуют совершенствованию национальных счетов. В качестве примеров можно привести обсуждение методики учета новообразующихся предприятий и доходов банка Израиля.

5. Выводы

58. В Израиле политики активно используют национальные счета, и их использование будет расширяться по мере представления все большего объема информации через новые каналы распространения. По мере повышения осведомленности пользователей о национальных счетах наблюдается увеличение спроса на подробные и всеобъемлющие данные.

59. Опыт разработки национальных счетов в Израиле свидетельствует о том, что пропаганда составителями национальных счетов использования соответствующих рядов данных ведет к расширению их применения политиками. Публикация соотношений и сопоставлений позволяет привлечь внимание к информации, которую можно получить из счетов. Кроме того, важно использовать легкие для понимания концепции и тщательно пояснять новые внедряемые концепции. В некоторых случаях может быть полезным проведение семинаров или пресс-конференций для разъяснения содержания счетов.

60. Вспомогательные счета, описывающие расходы или финансирование отдельных отраслей, таких, как здравоохранение, образование и оборона, представляют особый интерес для политиков, и зачастую на их разработку может выделяться больше финансовых средств по сравнению с основными счетами. Такие счета являются исключительно полезными, если они разрабатываются не на специальной основе, а непрерывно и последовательно по аналогии с основными счетами.

61. Тот факт, что составители национальных счетов являются объективными, должен быть очевидным. Это содействует расширению использования национальных счетов политиками.

62. Тот факт, что политики проявляют повышенный интерес к текущим событиям, означает необходимость своевременной публикации данных и подготовки предварительных оценок. Поскольку политики не могут использовать ряды данных со значительными периодическими колебаниями в качестве основы для анализа, составители национальных счетов должны направить свои усилия на решение проблем, связанных с корректировкой на сезонные колебания, корректировкой на операционные дни и анализом трендов.

63. Использование данных национальных счетов политиками также зависит от качества оценок национальных счетов. Более широко будут использоваться надежные счета, а не счета, требующие значительного пересмотра. Составители национальных счетов должны обеспечить баланс между своевременностью и качеством, с тем чтобы политики как можно более оперативно получали последние данные без ущерба для надежности счетов.

64. Составители национальных счетов Израиля ведут диалог с основными пользователями статистики национальных счетов с целью расширения их использования в качестве эффективного инструмента планирования и мониторинга экономической деятельности. В рамках такого диалога проводятся дискуссии по проблемам охвата, пригодности определений и классификаций и их адекватности с точки зрения изменений в

структуре экономики. Эти дискуссии, как правило, содействуют совершенствованию счетов.

65. Вместе с тем стремительные перемены в экономике, вызванные, в частности, растущей глобализацией, изменениями в экономической структуре и быстрым развитием новых финансовых инструментов, означают, что составители национальных счетов должны интересоваться не только внутренними изменениями и потребностями в данных, но также и глобальной политической конъюнктурой. Как упоминалось выше, высказывалось мнение о том, что отсутствие данных по важным переменным экономической статистики, возможно, содействовало возникновению недавних экономических кризисов в различных регионах мира. Это, возможно, означает, что ответственность составителей национальных счетов может возрасти, что потребует от них приобретения более высоких профессиональных навыков. Дополнительная ответственность означает, что составители национальных счетов должны более активно задействовать ресурсы внешних по отношению к ЦБС специалистов, например, экономистов академических учреждений или зарубежных экспертов.

66. С другой стороны, расширение сотрудничества между статистическими управлениями в рамках международных организаций помогает составителям национальных счетов прогнозировать потребности в данных и изменять приоритеты при разработке национальных счетов.

Библиография

Ezra Hadar, Soli Peleg, "Use of national accounts by policy makers" paper presented at an IARIW conference in Lillehammer, Norway 1996.

Bank of Israel, Program for the Absorption of One Million Immigrants, Jerusalem 1991.

Bank of Israel, Bank of Israel Report, Jerusalem, March 2000.

Bank of Israel, Ministry of Economics and Planning, Finance Ministry, National Budget for the Years 2002 to 2004, Jerusalem, October 2001.

Bank of Israel, Research Department, Recent Economic Developments, Jerusalem, October 2001.

State of Israel, Report of the State Commission of Inquiry into the Functioning and Efficiency of the Israel Health Care System, Government Printing Office, Jerusalem, 1990.

Central Bureau of Statistics, National Accounts 1995-2000, Current Briefings in Statistics, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Defence Costs 1950-1995, Current Briefings in Statistics Jerusalem, 1996.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Civil Research and Development, 1989-2000, Special Publications Series No. 1167, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Culture, Entertainment and Sports 1984/85-2000, Special Publications Series No. 1163, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Education 1962-2000, Special Publications Series No. 1161, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, National Expenditure on Health 1962-1999, Special Publications Series No. 1148, Jerusalem, 2001.

Central Bureau of Statistics, Non-Profit Institutions in Israel 1991, Special Publications Series No. 1016, Jerusalem, 1996.

Central Bureau of Statistics, Survey of Income and Expenditure of Non-Profit Institutions 1980-1996, Special Publications Series No. 1077, Jerusalem, 1998.

Central Bureau of Statistics, Productivity, Compensation of Employees and Return to Capital 1996-2000, Current Briefings in Statistics No. 25, Jerusalem, 2001.

Finance Ministry, Department of Economics and Income of the State, Economic Information, Jerusalem June 2001 (Hebrew only).
