



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CES/2004/22
30 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ**

Пятьдесят вторая пленарная сессия
(Париж, 8-10 июня 2004 года)

**ОБЗОР АТКИНСОНА ПО ТЕМЕ ИЗМЕРЕНИЯ ВЫПУСКА ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЕДИНЕННОГО
КОРОЛЕВСТВА - ДОКЛАД О ХОДЕ РАБОТЫ**

Специальный документ, представленный Управлением национальной
статистики Соединенного Королевства¹

ВВЕДЕНИЕ

1. Недавно Лен Кук, Главный государственный статистик Соединенного Королевства поручил провести внешний обзор в отношении того, каким образом Управление национальной статистики измеряет выпуск и производительность органов государственного управления². На выпуск органов государственного управления приходится 20% ВВП, в связи с чем его точное измерение является не только само по себе важной задачей, но также имеет большое значение для измерения выпуска в рамках всей экономики. Данный обзор также затрагивает вопросы вмененных дефляторов и вмененных оценок производительности, которые являются побочным продуктом публикуемых показателей выпуска.

¹ Автор: Олвин Притчард.

² <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/nsr1203.pdf>

2. Обзор осуществляется сэром Тони Аткинсоном из Оксфордского университета, который является экономистом с признанным международным авторитетом благодаря своим работам по тематике государственных финансов. Ему оказывает поддержку группа, возглавляемая Джо Грайсом, откомандированным министерством финансов, который также является заместителем руководителя Службы государственной экономики.

3. Одной из главных целей Обзора является разработка рекомендаций в отношении методов и подходов, которые могли бы использоваться в целях совершенствования измерения выпуска органов государственного управления Соединенного Королевства. Круг ведения также охватывает оценку производительности органов государственного управления. Промежуточный доклад планируется опубликовать в июле 2004 года, а окончательный доклад - в январе 2005 года.

ИЗМЕРЕНИЕ ОБЪЕМА УСЛУГ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЧЕСТВЕ СОСТАВНОГО КОМПОНЕНТА ВАЛОВОГО ВНУТРЕННЕГО ПРОДУКТА: КОНЦЕПЦИИ И МЕТОДЫ, ИСПОЛЬЗОВАВШИЕСЯ В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ

4. Измерение услуг органов государственного управления сопряжено с дополнительными сложностями в сопоставлении с измерением рыночного выпуска. В случае производства, купли и продажи товаров и услуг на рыночной основе за них взимается плата. Выпуск предприятий, например, может быть выражен в показателях объема путем устранения влияния изменений цен на данную продукцию; это не создает трудностей, поскольку цены, как правило, поддаются измерению. Услуги органов государственного управления в большинстве случаев оказываются либо на бесплатной основе, либо за номинальную плату: в отсутствие регистрируемых цен мы не можем измерить объем с использованием методов, аналогичных тем, которые мы обычно применяем в отношении рыночного сектора.

5. Возникает вопрос о том, каким образом измерять выпуск услуг органов государственного управления по объему. В самой первой рекомендации, содержащейся в Системе национальных счетов (СНС) 1968 года, предлагалось использовать подход, в соответствии с которым оценки изменений в объеме нерыночного выпуска должны были отражать изменения в затратах на том основании, что "сомнительно, что надежные поправки могут быть сделаны в других факторах, способствующих производительности труда"³.

³ Пункт 8.51 Системы национальных счетов 1968 года (размещена на сайте <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp>).

6. В ходе пересмотра СНС в 1993 году⁴ был принят иной подход и сделан вывод о том, что выпуск органов государственного управления должен, по мере возможности, измеряться в виде произведенной продукции. Затем говорилось, что: "Задача состоит в том, чтобы измерить объем услуг, фактически предоставленных домашним хозяйствам"⁵. Далее добавлялось, что: "В нерыночных услугах в области здравоохранения или образования нет ничего такого, что делало бы измерение изменений в их объеме более трудным по сравнению с изменениями в объеме продукции других типов, таких, как финансовые или деловые услуги..."⁶. Хотя и признавая, что коллективные услуги создают трудности, СНС рекомендовала в отношении всех других нерыночных услуг суммировать число единиц произведенной продукции и взвешивать их с использованием показателей их относительной себестоимости.

ВНЕДРЕНИЕ СНС 1993 ГОДА/ЕСС 1995 ГОДА В СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ

7. УНС положительно оценило пересмотренный вариант СНС 1993 года: нам казалось ясным, что прямое измерение выпуска являлось по методологическим причинам более совершенным способом в сравнении с измерением затрат и использованием их в качестве опосредованных показателей выпуска. Кроме того, основные пользователи нашей статистики придерживались того же мнения, которое было особенно актуальным в тот период, когда наблюдался рост интереса к измерению эффективности деятельности органов государственного управления. Исходя из этого УНС разработало план измерения выпуска органа государственного управления и приступило к осуществлению новых рекомендаций пересмотренных вариантов СНС/ЕСС.

8. Показатель выпуска органов государственного управления должен был включаться в два различных раздела национальных счетов:

- в качестве составляющей валового внутреннего продукта, измеряемого с помощью производственного метода (и рассчитываемой в качестве добавленной стоимости, создаваемой органами государственного управления в результате использования вводимых ресурсов); и

⁴ Пункт 16.133 Системы национальных счетов 1993 года.

⁵ Пункт 16.135 Системы национальных счетов 1993 года.

⁶ Пункт 16.138 Системы национальных счетов 1993 года.

- в качестве составляющего валового внутреннего продукта, измеряемого методом конечного использования (и рассчитываемой в качестве конечного потребления органов общего управления по объему).

Второй из этих показателей соответствует полной стоимости реализации продукции и, следовательно, имеет бóльшую по сравнению с добавленной стоимостью величину. Это приводит к более низкому удельному весу органов государственного управления в ВВП, рассчитываемом по производственному методу, по сравнению с ВВП, рассчитываемым по методу конечного использования. В этих разработках использовался опыт, накопленный в рамках Целевых групп Евростата, а также разработки руководящих принципов расчета показателей выпуска для Руководства по измерению цен и физического объема Евростата⁷.

9. В 1998 году УНС приступило к расчету рядов натуральных показателей выпуска по некоторым коллективным услугам: в сфере образования, здравоохранения и социального обеспечения. Эти показатели использовались в качестве компонентов публикуемых оценок ВВП. Были опубликованы подробные описания используемых показателей⁸, а методы, используемые для их расчета, согласуются с выводами Целевых групп Евростата и текущими методами, используемыми во многих других странах. К их числу относятся:

- в сфере образования: численность учащихся, взвешенная согласно объему общенациональных расходов на различные уровни образования (дошкольное образование, начальное образование и среднее образование);
- в сфере здравоохранения: количество лечебных процедур в разбивке по нескольким категориям высокого уровня, каждая из которых взвешивается согласно относительным расходам на каждый тип лечения;
- в области социального обеспечения: количество завершенных административных процедур, взвешенное по стоимости каждого типа процедуры.

⁷ Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts, Eurostat, 2001, см.: http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-41-01-543-__-N-EN.

⁸ "Measuring the output of non-market services", David Caplan, *Economic Trends*, October 1998.

10. Показатель выпуска сферы образования затем корректировался с учетом фактологических данных, свидетельствующих о повышении качества образования; корректировка опиралась на данные об успеваемости за ряд лет и, следовательно, предполагала, что улучшение происходит ежегодно при постоянных темпах роста. В случае здравоохранения и социального обеспечения не проводилось отдельных корректировок на качество. Выпуск остальных типов органов государственного управления по-прежнему измерялся методом затрат.

11. В таблице 1 приводятся некоторые опубликованные оценки выпуска органов государственного управления. Эти ряды показателей объема опираются на оценку ВВП, рассчитанную методом конечного использования. Как видно из этой таблицы, ряды описывают объем затрат ("реальных расходов"). (Во избежание путаницы следует отметить, что приведенные цифры соответствуют ныне существующим, а не ранее опубликованным показателям.)

Таблица 1: Расходы органов общего управления на потребление, Соединенное Королевство

Выраженные в виде объема затрат и объема выпуска, индексные величины,
1995 год = 100⁹

	Здравоохранение		Образование		Социальное обеспечение	
	<i>затраты</i>	<i>выпуск</i>	<i>затраты</i>	<i>выпуск</i>	<i>затраты</i>	<i>выпуск</i>
1995	100	100	100	100	100	100
1996	103	103	98	101	103	101
1997	104	105	98	102	103	103
1998	108	108	99	103	103	103
1999	115	110	101	104	108	104
2000	119	111	104	104	112	104
2001	126	113	112	105	111	105
2002	131	116	118	105	130	105

Как отмечалось выше, эти цифры не обязательно будут являться значительными, как с точки зрения оценки выпуска ключевых государственных служб, так и вклада в рост ВВП.

⁹ Индексы выпуска рассчитаны на основе *UK National Accounts, The Blue Book 2003*, Table 6.5; индексы затрат опираются на обновленный вариант таблицы 3 из статьи "Understanding government output and productivity", Alwyn Pritchard, *Economic Trends*, May 2003; см.: <http://www.nationalstatistics.gov.uk/cc/article.asp?id=400>

ПРОЦЕСС ОБЗОРА АТКИНСОНА

12. Сэр Тони Аткинсон несет общую ответственность за проведение Обзора. Он располагает небольшой группой специалистов из различных государственных органов и Банка Англии, оказывающих ему помощь. Обзор будет доведен до сведения Главного государственного статистика, который примет решение в отношении осуществления его рекомендаций. Хотя этот процесс является независимым от правительства его ведомства, как и другие пользователи и аналитики, наблюдают за ним со значительным интересом.

13. Целью Обзора является: "совершенствование методологии измерения выпуска, производительности и смежных индексов цен органов государственного управления". Хотя, как отмечалось выше, сначала будет опубликован промежуточный, а затем уже окончательный доклад, для внесения возможных усовершенствований, не обязательно ждать завершения подготовки Обзора. Напротив, в тех случаях, когда усовершенствования могут быть внесены оперативно, Группа по обзору будет тесно сотрудничать с Главным государственным статистиком в целях проведения такой работы. Другие усовершенствования, естественно, могут потребовать больше времени.

14. Хотя настоящий документ был написан вскоре после начала Обзора, уже был выявлен ряд конкретных тем, заслуживающих повышенного внимания. Некоторые из них рассматриваются в нижеследующих пунктах.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЕДИНИЦ ВЫПУСКА И ВОПРОСЫ ОХВАТА

15. Сохраняются значительные вопросы относительно наиболее эффективной методики измерения выпуска государственных служб и других подразделений правительства. Основопологающий принцип заключается в определении показателей, измеряющих добавленную стоимость, создаваемую правительственными расходами, в то время как другие компоненты ВВП описывают добавленную стоимость, создаваемую в экономике. В свою очередь и в соответствии с международными руководящими принципами сами по себе показатели деятельности не являются достаточными. Таким образом, например, число прошедших лечение пациентов не может являться идеальным показателем. Нам необходимо оценить, какую пользу получили эти пациенты от прохождения лечения. Аналогичным образом, численность учащихся может в лучшем случае служить только отправным пунктом. Опять же нам необходимо определить полезность данных уроков для учеников и общества в целом. Таким образом, результаты являются лишь одним из важных аспектов, которые необходимо учитывать. Очевидно, что мы должны проявлять осторожность, с тем чтобы не присваивать государственным расходам социальных результатов, которые обусловлены другими факторами, которые не имеют ничего общего

с соответствующими государственными расходами. Люди могут становиться более здоровыми и жить дольше по причинам, мало связанным с расходами или деятельностью системы здравоохранения. Однако в тех случаях, когда изменения в результатах связаны непосредственно с государственными расходами, их, вне всякого сомнения, следует учитывать.

16. Такая постановка акцента на полезность при измерении выпуска означает, что аспект качества является неотъемлемой частью данного вопроса. Измерение изменений в качестве государственных услуг, несомненно, сопряжено с трудностями. Однако существует ряд фактологических источников, позволяющих приступить к расчету сбалансированной оценки. Так, например, существуют малые частные фирмы, занимающиеся оценкой клинических результатов различных форм лечения. Их выводы служат основой для непрерывного усовершенствования во времени. Кроме того, существует большой объем данных об оценке пациентами полученного им лечения. Эти данные, как представляется, также могут служить полезным источником информации о субъективной оценке пациентами получаемой ими пользы, которая позволяет судить о том, что они согласились бы платить за такое лечение, если бы это потребовалось. Кроме того, по меньшей мере в Соединенном Королевстве, появляется все больше материалов о результатах независимой проверки и ранжировании различных медицинских учреждений. Изменения в этих рейтинговых оценках во времени могут служить еще одним дополнительным свидетельством изменений в качестве, которые должны учитываться наряду с другой информацией.

17. Такая постановка акцента на полезность также согласуется с международными рекомендациями, касающимися первоочередного учета точки зрения потребителя, а не производителя услуги. Это может иметь определенные важные последствия. Так, например, поставщики медицинских услуг склонны рассматривать новые формы лечения, являющиеся результатом технического прогресса, в качестве нового вида продукции по сравнению с их предшественниками, возможно, поскольку новые формы лечения предоставляются в рамках иной организации лечебного процесса с отдельной системой учета. В национальных счетах нам необходимо определить единицы продукции таким образом, чтобы они были узнаваемы как для потребителей, так и для поставщиков. Это может означать учет различных процессов в качестве производящих одну и ту же продукцию до тех пор, пока они обеспечивают пациенту одинаковые результаты. Принятие на вооружение данного метода приведет к получению результатов, отличных от результатов применения подхода, ориентированного на поставщиков.

ВЫПУСК КОЛЛЕКТИВНЫХ УСЛУГ

18. Существует меньшее согласие и, возможно, проводилось меньше дискуссий в отношении того, что считать выпуском коллективных услуг, таких, как поддержание правопорядка, противопожарная безопасность и оборона. Хотя СНС еще не рекомендует напрямую измерять выпуск коллективных услуг, тем не менее в этой области существуют проблемы, требующие своего решения. Граждане и налогоплательщики, чьи деньги расходуются на данные услуги, имеют право рассчитывать на получение определенной информации о тенденциях в области их выпуска и производительности. Если специалисты в области национального счетоводства будут уклоняться от решения этих проблем, вакуум может быть заполнен другими, возможно с меньшей тщательностью.

19. Помещение во главу угла потребителя, а не производителя имеет в данном случае важные последствия. Во-первых, предпочтение должно отдаваться подходу, опирающемуся на возможности, а не измерению результатов деятельности со взвешиванием по затратам. Примером может служить пожарная охрана. Можно легко измерить деятельность пожарных с использованием индекса активности, взвешенного по затратам, и сделать вывод о том, что чем на большее число пожаров они выезжают, тем больше данная деятельность ведет к росту ВВП. Теперь давайте обратимся к точке зрения потребителей. На практике дома большинства граждан не подверглись возгоранию в прошлую ночь, как впрочем и в любую другую ночь. Однако граждане, безусловно, пользуются выгодами наличия пожарной охраны; эти выгоды обусловлены существованием возможности вызова пожарной бригады, если вопреки обыкновению и к несчастью их дом загорится.

20. Во-вторых, полезность такой возможности должна также учитывать тот факт, что состав имущества, защищаемого пожарными, является различным в зависимости от домохозяйства и будет меняться также во времени, независимо от затрат на пожарную охрану. Если в этом году я купил дорогую новую мебель, то это привело к повышению уровня моей защиты благодаря существованию по соседству эффективной пожарной службы. Вклад страховых компаний в ВВП должен отражать данную ситуацию.

"ПРИНЦИП ТРИАНГУЛЯЦИИ"

21. Максимальная надежность национальных счетов обеспечивается в том случае, когда оценки опираются на широкий набор взаимосвязанных фактологических данных. В тех случаях когда возможность проведения прямых и совершенных измерений отсутствует, мы часто опираемся на индикаторы, по меньшей мере, в краткосрочной перспективе. Доверие к иллюстрируемой ими динамике, естественно, возрастает, если она

подтверждается другими имеющимися в наличии данными. Если данная динамика не подтверждается, а напротив является обратной, то это может служить звонком, к которому следует прислушаться.

22. Желательность наличия подтверждающих фактологических данных является, по меньшей мере, такой же высокой в случае измерения выпуска государственного сектора, что и в случае других секторов. В этом контексте следует учитывать принцип триангуляции. С арифметической точки зрения затраты, выпуск и производительность формируют треугольник. Производительность является отношением выпуска к затратам, однако данное определение не предполагает, что производительность должна всегда рассматриваться в качестве арифметического остатка. В наличии вполне может иметься отдельная информация о производительности той или иной службы независимо от того, что демонстрируют показатели выпуска. Эти данные следует учитывать. Ответ на вопрос о том, какой относительный вес им следует присвоить, будет зависеть от того, каким уровнем доверия пользуются сами показатели выпуска. Если индикаторы выпуска выглядят неубедительными или ненадежными, то в этом случае, естественно, предпочтение должно отдаваться другим источникам фактологических данных о производительности при расчете оценок одновременно как производительности, так и выпуска.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ МЕЖДУ КАПИТАЛЬНЫМИ И ТЕКУЩИМИ РАСХОДАМИ

23. В рамках Обзора, по всей видимости, также будет рассмотрен вопрос о разграничении между расходами органов государственного управления, которые непосредственно направляются на текущее производство, и другими расходами. Этот вопрос имеет два следующих аспекта.

24. Во-первых, давно ведется дискуссия о том, в каких именно случаях должно проводиться такое разграничение. Так, например, в СНС 1993 года анализируется роль исследований и разработок: в настоящее время их рекомендуется учитывать в качестве промежуточного потребления¹⁰. В качестве таковых исследования и разработки представляют собой дополнительные расходы в год, когда они осуществляются, хотя существует надежда, что они приведут к увеличению выпуска в будущем. Даже если расходы на исследования и разработки не создают чистого выпуска для правительства в год их осуществления, их следовало бы выделять в отдельную статью для обеспечения лучшего понимания выпуска органов государственного управления в качестве показателя производства, особенно в тех случаях, когда расходы на них характеризуются

¹⁰ Пункт 6.163 Системы национальных счетов 1993 года.

непостоянными величинами. Это является одной из тем, которые будут изучаться в ходе предстоящего пересмотра *Системы национальных счетов*. Однако данный аргумент применим также и к другим типам расходов. Так, например, он применим к значительным суммам, которые правительство расходует на цели профессиональной подготовки персонала и на некоторые формы текущих эксплуатационных работ, причем оба эти вида деятельности имеют схожие характеристики с исследованиями и разработками.

25. Обсуждение возможных изменений в СНС неизбежно и должным образом требует времени. Даже в случае расходов, которые в настоящее время совершенно правильно классифицируются в качестве текущих (и будут и далее рассматриваться в качестве таковых), требования транспарентности и предоставления данных, полезных для пользователей, говорят в пользу проведения различия между текущими расходами, которые непосредственно направляются на текущую деятельность, и текущими расходами, которые направляются на создание будущего потенциала. Текущие расходы на управление системой здравоохранения, целью которых является улучшение лечения пациентов в настоящем и будущем, например, носят иной характер по сравнению с текущими расходами, направляемыми непосредственно на лечение нынешних пациентов. Предполагается, что транспарентная статистика должна указывать это, с тем чтобы пользователи могли делать информированные выводы.

СВОЕВРЕМЕННОСТЬ И ПЕРИОДИЧНОСТЬ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ

26. УНС затратило значительные усилия на определение концепций и нахождение способов их достаточно точного измерения. Решение этой задачи при одновременном соблюдении графика расчета оценок ВВП производственным способом и методом конечного использования сопряжено с трудностями: нам нужны квартальные цифры, которые должны поступать к нам через два месяца после окончания каждого квартала. На настоящий момент результатом наших разработок являются показатели, которые требуют большого объема данных для их построения и которые не могут рассчитываться достаточно оперативно для соблюдения упомянутого графика; во многих случаях лаг до момента публикации результатов составляет два года. Сегодня существует потребность в переходе на двухуровневый подход. На одном уровне нам нужен контрольный показатель, рассчитываемый после получения полных данных, и в случае необходимости, исчисляемых только на годовой основе, если это является единственным способом обеспечения надежности измерений. На другом уровне нам необходимо определить показатели, которые могли бы публиковаться оперативно, не позднее, чем через два месяца после завершения соответствующего квартала и которые будут достаточно приемлемо согласовываться с контрольным показателем. Необходимо создать систему

обработки, которая обеспечит расчеты результатов по этим двум уровням. Сбор данных должен сопровождаться постоянным мониторингом производственных операций правительства, с тем чтобы иметь возможность получать фактологические данные, подтверждающие статический показатель выпуска. Это необходимо для обеспечения доверия к нашим цифрам со стороны тех, чей выпуск измеряется, а также со стороны других пользователей.

НАИЛУЧШАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА

27. Для обеспечения того, чтобы статистика Соединенного Королевства опиралась на наилучшую международную практику, Группа по Обзору Аткинсона занимается сбором информации о том, каким образом другие страны измеряют выпуск органов государственного управления. В некоторые из этих стран организуются поездки для изучения их методов, источников данных, используемых для составления оценок выпуска органов государственного управления, и ознакомления с мнениями их пользователей статистики. Группа по Обзору также тесно сотрудничает с ОЭСР и Евростатом с целью решения схожих задач. Результаты данных контактов будут учтены в рекомендациях Обзора.

СВЯЗИ С ДРУГИМИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ВЕДОМСТВАМИ

28. Как отмечалось ранее, правительственные ведомства, также как и другие пользователи, проявляют значительный интерес к работе над Обзором. Это одновременно является естественным и обнадеживающим проявлением внимания в условиях, когда подход к оценке деятельности государственных служб на основе выпуска во все в большей степени становятся нормой, и когда, по меньшей мере в Соединенном Королевстве, государственные службы находятся в центре политической дискуссии.

29. Однако такие государственные службы, как здравоохранение и образование, носят сложный характер. Ни один показатель их выпуска, каким бы он ни был хорошо обоснованным и тщательно разработанным, не может сам по себе отразить всю их сложность. Следовательно, официальные статистики должны стремиться не только к разработке надежных оценок выпуска органов государственного управления для национальных счетов, но также и расчету и увязке этих оценок с широким набором авторитетных показателей, описывающих деятельность этих служб, или по меньшей мере дающих пользователям и аналитикам средства для проведения собственной оценки.

ЧЕГО МЫ НАДЕЕМСЯ ДОСТИГНУТЬ?

30. В центре внимания в настоящее время находится вопрос измерения выпуска органов государственного управления Соединенного Королевства. Обзор Аткинсона служит идеальной возможностью для совершенствования данной отрасли статистики с точки зрения обеспечения высокого уровня надежности и понимания. Нахождение в центре внимания также означает необходимость достижения конкретных результатов. Некоторые усовершенствования могут быть произведены достаточно оперативно, в то время как другие требуют более длительного времени. Данная работа уже ведется, и Группа Аткинсона будет рада выслушать любые идеи и предложения о сотрудничестве от любых заинтересованных сторон.
