

**COVID-2019: Как регистрировать государственную поддержку работодателей,
самозанятых лиц и домашних хозяйств**

Консультации по статистике¹

****Обратите внимание, что последняя колонка отражает прямое воздействие, при прочих равных условиях, на основные показатели государственной поддержки для преодоления последствий сокращения рабочего времени (таким образом, не отражая негативное влияние кризиса, например, на операционную прибыль / смешанный доход)***

Меры государственного регулирования	Предлагаемый учет в национальных счетах*
1. Органы государственного управления оказывают поддержку работодателям (частным и государственным) в поддержании их деловой деятельности и продолжении выплат заработной платы сотрудникам с целью быстрого возвращения к производству.	Регистрируется как другие субсидии на производство (D.39) ² от органов госуправления работодателю и продолжающиеся выплаты работодателем вознаграждения работникам в виде заработной платы и окладов (D.11).
2. Органы государственного управления оказывают помощь домашним хозяйствам для поддержания их доходов, выплачиваемых в качестве социальных пособий.	Регистрируется как пособия по социальному обеспечению (D.621) или пособия по социальной помощи (D.623) от органов госуправления домашним хозяйствам; не так как субсидии на производство (D.39) и не, как вознаграждения в виде постоянной заработной платы и окладов (D.11) от работодателя работникам за сокращенное рабочее время.
3. Органы государственного управления оказывают помощь домохозяйствам для поддержания их доходов, но не в виде социальных пособий.	Регистрируется как прочие текущие трансферты (D.75) от органов госуправления домашним хозяйствам; не так как субсидии на производство (D.39) и не, как вознаграждения в виде постоянной заработной платы и окладов (D.11) от работодателя работникам за сокращенное рабочее время.
4. Органы государственного управления оказывают помощь самозанятым гражданам с целью поддержки их предпринимательской деятельности.	Регистрируется как другие субсидии на производство (D.39) от органов госуправления самозанятым лицам.

¹ Неофициальный перевод с английского оригинала

² В скобках используются коды, которые соответствуют ESA 2010 (Европейский аналог СНС 2008)

УЧЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАБОТОДАТЕЛЕЙ, САМОЗАНЯТЫХ ГРАЖДАН И ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ COVID-19³

1. Введение

1. В условиях глобальной пандемии COVID-19 (коронавирус) многие правительства приняли широкий спектр мер поддержки для смягчения последствий для экономики и общества.

2. Хотя многие из этих мер не являются новыми, события, которые им способствуют, и масштабы, в которых они происходят, являются беспрецедентными, что вызывает вопросы о том, как они должны отражаться в счетах, и, в частности, могут ли нынешние методические рекомендации по учету привести к результатам, отражающим форму, а не сущность.

3. В настоящей записке основное внимание уделяется государственным мерам, связанным с оказанием поддержки работодателям⁴ и их работникам, а также поддержке самозанятых (некорпорированных владельцев собственного бизнеса), и дает рекомендации по тому, как они должны отражаться в макроэкономической статистике (включая статистику государственных финансов, статистику рабочей силы и национальные счета). В этой записке также рассматриваются некоторые последствия для показателей объемов.

4. **Темпы внедрения этих мер требуют своевременных рекомендаций.** Поэтому в настоящей записке представлены методические рекомендации на основе информации, которая в настоящее время имеется по этим программам. **По мере развития ситуации потребует дальнейшее обсуждение**, особенно с учетом различных инструментов и механизмов, принимаемых правительствами. **В этом смысле представленные рекомендации, содержащиеся в настоящей записке, следует рассматривать как предварительные.**

5. В ближайшие недели будут подготовлены дополнительные пояснительные записки, касающиеся проблем, возникающих в других областях макроэкономических счетов. Странам рекомендуется использовать совместное специализированное пространство сообщества для решения этих проблем (<https://community.oecd.org/community/official-stats-workspace-covid19/overview>).

Резюме документа

6. В настоящее время в разных странах осуществляется различные механизмы поддержки. В некоторых схемах работодателям возмещают уже произведенные работникам выплаты, в то время как в других предоставляют работодателям трансферты, рассчитанные с использованием формул, основанных на исторической информации о заработной плате работников. Некоторые из них предназначены только для работников, отправленных в неоплачиваемый отпуск, в то время как другие применяются как к работникам, отправленным в неоплачиваемый отпуск, так и к сотрудникам со значительно сокращенным рабочим временем. Некоторые из них являются совершенно новыми схемами, в то время как другие являются (как правило, значительно)

³ Настоящая записка была подготовлена Межсекретариатской рабочей группой по национальным счетам (МСРГНС) в сотрудничестве с Консультативной группой экспертов по национальным счетам (КГЭ), экспертами по Статистике государственных финансов (СГФ) и Международной организацией труда (МОТ).

⁴ Это могут быть корпорации, некорпорированные предприятия и государственные структуры.

усиленными версиями существующих схем. Одни платят эти средства непосредственно работодателям, а другие - непосредственно работникам. Некоторые государственные платежи считаются «налогооблагаемыми пособиями», другие - нет.

7. Неясно, должны ли все варианты привести к различным записям в счетах, или же они должны рассматриваться как простые варианты в основном одного и того же типа государственного вмешательства, например, для смягчения последствий приказов о прекращении производства, при осуществлении государственной политики (в области общественного здравоохранения).

8. В записке содержатся предварительные рекомендации по учету государственной поддержки наиболее широко известных схем, реализуемых в настоящее время. При этом в записке рассматриваются цели этих схем, а именно: предназначены ли они главным образом для поддержки работодателей и самозанятых в поддержании их деловой деятельности в качестве действующего предприятия и, в случае работодателей, для удержания их работников на зарплате, или же они в основном предназначены для того, чтобы помочь домашним хозяйствам справиться с временными потерями доходов; несмотря на то, что в основном ключевой целью является компенсация за постановление правительства о прекращении предпринимательской деятельности.

9. Хотя рекомендации призваны быть как можно более универсально применимыми, на данном этапе они не могут **рассматриваться в качестве предписывающих для всех случаев**. Очевидно, что не может быть универсального подхода, который мог бы быть повсеместно применен к каждой конкретной форме государственного вмешательства, и поэтому рекомендации следует рассматривать как инструмент, устанавливающий широкие параметры, которые могут помочь составителям статистики оценить, какую регистрацию следует применять в отношении конкретных случаев государственной поддержки в их стране.

10. Эти рекомендации направлены на решение ряда вопросов, имеющих важное значение как для пользователей, так и для составителей. Какова основная цель рассматриваемых государственных расходов, какова их природа и как они должны отражаться в счетах рыночных и нерыночных производителей?

11. В результате проведения консультаций между членами МСРГНС, КГЭ по национальным счетам, экспертами СГФ и МОТ нижеследующие рекомендации отражают позицию большинства. Более подробное описание этих вопросов приводится в основной части записки.

- Когда поддержка направлена главным образом на поддержку работодателей и самозанятых, ведущих свою предпринимательскую деятельность, а также в случае, если работодатели продолжают выплаты заработной плате работникам с целью быстрого возврата к производству, поддержка должна учитываться **как другие субсидии на производство (D.39)** с продолжающимися выплатами вознаграждения работодателем своим работникам, учитываемыми как заработная плата и оклады (D.11) (также с учетом соответствующих социальных отчислений (D.12), которые часто также могут покрываться государственной поддержкой). Это относится как к частным, так и к государственным работодателям, для обеспечения согласованности подхода. Другие субсидии на производство (D.39) в этих обстоятельствах также должны учитываться как «*Общие вопросы, относящиеся к рабочей силе*» (КФОГУ (COFOG), п. 04.1.2).
- Если же, напротив, эта поддержка в основном направлена на поддержание доходов домашних хозяйств, то она должна регистрироваться как **текущий трансферт от органов**

государственного управления типа пособий по социальному обеспечению (D.621) или пособий по социальной помощи (D. 623) (в зависимости от того, предоставляется ли эта поддержка в рамках существующей программы социального обеспечения) **или, в противном случае, как прочие текущие трансферты (D.75)**. Такие выплаты также должны регистрироваться как «Социальная защита / безработица» (КФОГУ, п. 10.5).

- В случае поддержки самозанятых должны быть приняты те же критерии, что и выше, за исключением того, что следствием получения субсидии вместо заработной платы и окладов (для наемных работников) является регистрация смешанного дохода (для самозанятых). Важным критерием регистрации потоков в рамках субсидиарного подхода является то, что бенефициар по-прежнему признается самозанятым.
- Если поддержка непосредственно направлена домашним хозяйствам, чтобы помочь им справиться с последствиями кризиса, то государственная поддержка должна регистрироваться в виде пособий по социальному обеспечению, пособий по социальной помощи (в зависимости от того, предоставляется ли эта поддержка в рамках существующей программы социального обеспечения) или в виде других прочих текущих трансфертов от органов государственного управления домашним хозяйствам в соответствии с приведенным выше подходом.
- Ожидается, что ситуация с COVID-19 приведет к сокращению числа фактически отработанных часов, поскольку работники, которые были отправлены в отпуск во время закрытия предприятий, не могут рассматриваться как находившиеся «в вынужденном простое», что приведет к потенциально резкому росту косвенной цены вклада труда в час, при принятии подхода «субсидирования», но не к увеличению косвенной цены вклада труда на одного работника. Удельные затраты на рабочую силу будут меньше затронуты, поскольку они будут вычитаться из других субсидий на производство, связанных с затратами на содержание персонала. С другой стороны, если поддержка регистрируется как текущий трансферт, то почасовые затраты на рабочую силу будут затронуты в меньшей степени (поскольку оплата труда работников будет снижаться в соответствии с сокращением фактических отработанных часов), но резко снизятся затраты на рабочую силу на одного работника (при условии, что затронутые лица останутся в "платежной ведомости"). Производительность труда в обоих случаях будет одинаковой.
- Оценки объема нерыночных производителей, рассчитанные с использованием метода оценки суммы затрат, будут такими же, если поддержка будет рассматриваться как субсидия или текущий трансферт. В обоих случаях показатели объемов оплаты труда работников должны изменяться в соответствии с фактически отработанными часами. Показатели нерыночного выпуска, непосредственно отслеживающие объем выпуска, также будут эквивалентны, если поддержка рассматривается как субсидия или как текущий трансферт.

2. Способы регистрации

2.1 Критерии для рассмотрения

12. При рассмотрении различных вариантов регистрации/учета, которые могут быть применимы, и обоснования выбора наиболее подходящей учетной записи следует учитывать

ряд критериев в соответствии с основополагающими принципами Системы национальных счетов (СНС).

13. Первый принцип учета транзакций заключается в том, чтобы соответствовать аналитической концепции пользователя и аналитика. Поэтому записи в счетах и таблицах должны отражать характер операций и их цель экономической политики. Аналогичным образом, помимо очевидного требования обеспечить согласованность в учете по отраслям, секторам и счетам (национальные счета являются интегрированной системой), согласно общепринятым представлениям, надлежащий учет должен избегать неоправданного искажения ключевых балансирующих статей, таких как валовая операционная прибыль или сбережения.

14. Во-вторых, необходимо учитывать согласованность с другими статистическими областями, такими как статистика занятости: например, согласованность между оплатой труда и данными о занятости (количество занятых лиц и отработанных часов), а также другими показателями, такими как производительность труда или почасовая оплата труда. Это тем более важно, учитывая, что ключевые сведения о трудоустройстве воспроизводятся в системе национальных счетов. Точно так же необходимо учитывать, по мере возможности, согласованность между оплатой труда и социальными отчислениями, с одной стороны, данные об объеме занятого и не занятого населения - с другой.

15. В-третьих, приоритет экономического содержания над формой может потребовать выхода за рамки деталей конкретной схемы, чтобы охватить реальные экономические эффекты. Это, в свою очередь, подразумевает попытку определить цель схемы, например, предоставление в первую очередь помощи домашним хозяйствам или предприятиям. В рамках этой оценки, хотя решение, как правило, не должно чрезмерно зависеть от механизмов денежных потоков, последнее может иметь важное значение тогда, когда оно обеспечивает достоверные показатели, лежащие в основе целей экономической политики.

16. Кроме того, хотя принцип перемаршрутизации/перегруппировки распределения операций в целом точно установлен и прямо предусмотрен СНС (например, социальные отчисления рассматриваются как часть оплаты труда работников, хотя чаще всего предприятия непосредственно выплачивают их в программы социального страхования), принятие учета, следующего за денежными потоками, также может иметь преимущества по причине простоты. С другой стороны, иногда может потребоваться перемаршрутизация /перегруппировка, для точного отражения цели схемы. В этом случае важным вопросом является то, что при применении перемаршрутизации/перегруппировки не теряется никакой релевантной информации, например о соответствующих подразделениях, участвующих в этом процессе. В этой связи перемаршрутизация в СНС обычно предполагает добавление этапов, а не удаление фактических операций (см. пункт 3.62 СНС 2008).

17. В целом для обеспечения сопоставимости учета в национальных счетах может потребоваться изучение большого разнообразия схем, используемых странами. Идеальной целью было бы стремление к гармонизации регистрации по различным схемам, но к ней следует стремиться только в тех случаях, когда экономическое содержание и цели одинаковы во всех схемах.

2.2 Возможные последствия и вызовы, требующие рассмотрения

18. Очевидно, что выплаты от органов государственного управления, рассматриваемые в настоящей записке, должны рассматриваться не как обменные операции (т.е. *quid pro quo*), а

как трансферт (т.е. правительства ничего не получают взамен). На основании этого можно было бы предусмотреть ряд возможных различных записей: другие субсидии на производство (D.39); социальные пособия домашним хозяйствам (D.62); прочие текущие трансферты (D.75) либо домохозяйствам, либо работодателям; и прочие капитальные трансферты (D.99) либо домохозяйствам, либо работодателям.

19. Регистрация этих платежей в качестве прочих капитальных трансфертов (D.99) не представляется привлекательной, несмотря на их исключительный и нерегулярный характер. Они не могут рассматриваться как капитальные трансферты домашним хозяйствам, поскольку эти трансферты в основном предназначены для поддержки доходов домашних хозяйств, и такая регистрация серьезно исказила бы сбережения домашних хозяйств. Точно так же они не могут рассматриваться в качестве капитальных трансфертов работодателям, поскольку это подразумевает чрезмерное ухудшение их сбережений и/или валовой операционной прибыли (или, в случае некорпорированных предприятий - смешанного дохода). Ни один из членов КГЭ или МСРГНС не поддержал это предложение.

20. Описание в статистических стандартах для других субсидий на производство (D.39) можно найти в п. 7.106а СНС 2008 года (и Руководстве по статистике государственных финансов (РСГФ) 2014 г., пункт 6.90а) с конкретным упоминанием субсидий на фонд заработной платы или рабочую силу. Этот вариант предполагает продолжение учета оплаты труда (D.1) работодателем. Кроме того, это также будет отражать, что работодатель может продолжать выплачивать взносы работодателей, а работник - продолжать платить подоходный налог и социальное страхование. Такой учет позволяет избежать искажения валовой операционной прибыли (или смешанного дохода) работодателей.

21. При этом важно брать во внимание проблемы, которые могут возникнуть в связи с другими частями системы макроэкономического учета, не в последнюю очередь в отношении показателей средней заработной платы за фактически отработанный час, где могут потребоваться дополнительные разъяснения, в частности в отношении показателей фактических отработанных часов, отраженных в СНС и статистике рабочей силы.

22. Что касается системы национальных счетов, то СНС 2008 года, п. 19.51с включает в категорию «фактически отработанные часы» понятие «время простоев», которые могли возникнуть в результате «временных перерывов по причинам технического, материального или экономического характера». Подобным образом, рекомендация Международной конференции статистиков труда (МКСТ) о рабочем времени включает в понятие фактического рабочего времени, отработанное как «время простоя», где время простоя определяется как *время, когда человек на работе не может работать из-за неисправности оборудования или процесса, аварии, отсутствия необходимого сырья, электропитания или доступа в интернет и т.д., но продолжает оставаться на рабочем месте и доступен для продолжения трудовой деятельности. Это время является неизбежным или присущим работе и включает в себя временные перерывы технического, материального или экономического характера.*

23. В этом смысле как СНС, так и рекомендация МКСТ являются согласованными, но в равной степени они последовательны и в значении неоднозначности в отношении того, как следует толковать «временное приостановление деятельности». Появляющиеся в странах данные свидетельствуют о том, что нынешние «приостановления деятельности», вызванные COVID-19, не будут рассматриваться как «временные». В этом смысле большинство стран интерпретируют термин «временный» как связанный с перерывами в течение рабочего дня, в то время как сотрудники обычно «на работе» (то есть на рабочих местах), а не пропущенные

дни или недели, когда они не «на работе», как это имеет место в текущей ситуации.⁵ Часы работы сотрудников, которые могут работать вне рабочих помещений, разумеется, включаются в число фактически отработанных часов. В настоящей записке рекомендуется, чтобы страны следовали этому толкованию в отношении показателей фактически отработанных часов.

24. Таким образом, на практике воздействие учета мер вмешательства правительства в виде субсидий и, в свою очередь, продолжающихся выплат в качестве оплаты труда приведет к потенциально значительному увеличению косвенных показателей средней почасовой оплаты труда в сочетании с сокращением фактических отработанных часов. С другой стороны, статистика удельных затрат на рабочую силу в расчёте на единицу продукции будет менее затронута, поскольку теоретически затраты на оплату труда будут также вычитать прочие субсидии на производство, связанные с затратами на содержание персонала. Для достижения последней цели составители должны разделить субсидии на производство на те, которые связаны с затратами на содержание персонала, и те, которые не связаны с этим. Показатели средней заработной платы на одного работника практически не будут затронуты.

25. Идея о том, что заработная плата и оклады продолжают выплачиваться и учитываться, согласуется с принципами, регулирующими статистику рабочей силы, и, в частности, с различиями между занятыми и незанятыми лицами. В этой связи пункт 29 резолюции 19-й Международной конференции статистиков труда гласит следующее: *«Занятые лица, временно отсутствующие» в течение короткого учетного периода, – это лица, которые уже работали на своей текущей работе, однако находились «не на работе» в течение короткого промежутка времени, при этом сохраняя связь с рабочим местом во время отсутствия».*

26. «Занятые лица, находящиеся не на работе» — это трудоустроенные лица, временно отсутствующие и подразумевающие отсутствие, которое не ставит под сомнение дальнейшее существование связи с рабочим местом, особенно в тех случаях, когда есть постоянная оплата со стороны работодателя / источника дохода или ожидание возвращения на свою должность. Важно отметить, что продолжающаяся связь с рабочим местом означает, что пороговое значение, используемое для определения «временного», как в случае «временного отсутствия», обязательно больше, чем пороговое значение, используемое для определения «временного приостановления деятельности». Для временного отсутствия в качестве порогового значения используется период в три месяца.

27. Сложно давать предписания по поводу применения критериев, определяющих, соответствуют ли субсидии на производство как форме, так и содержанию государственного вмешательства. Некоторые утверждают, что государственные платежи, о которых идет речь, производятся в основном для того, чтобы компенсировать остановку производства, а не для того, чтобы влиять на производственный процесс, и поэтому предпочитают рассматривать работодателя просто как агента, действующего от имени органов государственного управления для распределения текущих трансфертов домохозяйствам.

⁵ Что касается рекомендации МКСТ, то было также отмечено, что решающее значение для включения в число фактически отработанных часов имеет то, что работник продолжает быть готовым к работе. В частности, это означало бы, что работники, занятые на оплачиваемой работе, по-прежнему будут находиться в распоряжении своего работодателя, а самозанятые - на своем рабочем месте или в распоряжении клиентов. В нынешних условиях время, не отработанное из-за закрытия предприятий, особенно в тех случаях, когда работник не может быть в распоряжении своего работодателя из-за ограничений или не в состоянии принимать клиентов, заказы и т.д. (даже если он лично доступен) не следует считать частью «фактически отработанного времени».

Вставка. *Учет выплат вознаграждения работникам в периоды временного сокращения рабочих часов при отсутствии государственной поддержки*

Уместно напомнить, как должны учитываться выплаты работникам за периоды временного сокращения рабочих часов в соответствии с СНС в тех случаях, когда отсутствует государственная поддержка. Существует два варианта учета выплат сотрудникам в случае временного сокращения рабочих часов:

Заработная плата и оклады (D.11): п. 7.44с СНС 2008 года поясняет, что один из компонентов заработной платы касается *«заработной платы, выплачиваемой наемным работникам, которые временно не работают в течение непродолжительных периодов времени (например, в связи с отпуском или временной приостановкой производства), исключая невыход на работу в связи с болезнью, травмой и т.п.»*

Социальные пособия (D.62): в п. 8.17 СНС 2008 года дается объяснение, что социальные пособия представляют собой *«текущие трансферты для удовлетворения потребностей, возникающих при наступлении определенных событий или обстоятельств, например, таких как болезнь, безработица, выход на пенсию, необходимость оплаты жилищных услуг, образования или при определенных семейных обстоятельствах»* с примерами, приведенными в п. 8.68, исходя из ситуаций, в которых снижение дохода происходит из-за *«временных увольнений или сокращения рабочего дня»*.

Важно отметить, что в случае учета продолжающихся выплат в качестве социальных пособий это будет предполагать, когда существует коллективный договор, программу социального страхования, которая затем потребует условного исчисления социальных отчислений. Эти условно начисленные отчисления будут регистрироваться как часть вознаграждения работников на счете формирования дохода (подлежащего уплате работодателем) и на счете распределения первичного дохода (подлежащего получению работником). Кроме того, условно начисленные социальные взносы, а также условно исчисленные социальные отчисления (только D.622) будут учитываться на счете вторичного распределения доходов в качестве операций между работодателем и работником (дополнительную информацию см. в пп. 17.104-17.108 СНС 2008).

В этой связи следует отметить, что социальные пособия относятся к выплатам, осуществляемым за счет программ социального страхования (явных или неявных). По этой причине, при рассмотрении вопроса о том, какой из двух вариантов следует принять, главным образом все сводится к тому, следует ли рассматривать вознаграждение как социальный риск, от которого работники защищены в рамках этих программ, или же оно касается продолжения выплаты заработной платы во время временной остановки производства.

28. Рекомендации по учету социальных пособий (D.62) могут основываться на пункте 8.68с СНС 2008, в котором приводятся примеры выплат за *«временное увольнение или сокращение рабочего дня»* в качестве социальных пособий. В то же время представляется сложным рассматривать эти выплаты как часть социального страхования (либо социального обеспечения, либо другого социального страхования), когда эти механизмы не проходят через существующие программы страхования. Даже когда они это делают, размер производимых платежей таков,

что в большинстве стран эти программы должны получать поддержку от правительства. Поэтому спорно, будут ли эти операции квалифицироваться как пособия по социальному страхованию. Кроме того, в большинстве стран условия существующих программ были радикально изменены (ослаблены) в контексте кризиса, так что взносы, сделанные в прошлом, не могут рассматриваться как квалифицируемые в качестве участия в программе, касающейся расширенных мер.

29. В этих случаях более перспективным направлением является признание выплат пособием по социальной помощи (D.623), хотя и пункты 8.111 и 8.140 СНС 2008 (а также РСГФ 2014, п. 6.103) разъясняют, что социальные пособия не включают текущие трансферты в связи со стихийными бедствиями. Вопрос, который вытекает из этого, заключается в том, квалифицируется ли COVID-19 как стихийное бедствие. Хотя пандемия не может быть прямо отнесена к числу стихийных бедствий, в СНС перечень событий, которые квалифицируются как стихийные бедствия, является ориентировочным, а не исчерпывающим.

30. Учет государственных платежей в качестве прочих текущих трансфертов (D.75) может быть оправдана, если они рассматриваются в качестве компенсационных выплат либо в контексте стихийного бедствия (как поясняется в предыдущем пункте), либо в качестве компенсации за постановление правительства о прекращении производственной деятельности. Согласно последнему мнению, трансферт может рассматриваться как непосредственно выплачиваемый домашним хозяйствам и толковаться таким образом, что постановление правительства в первую очередь направлено на выплату пособий наемным работникам (которым запрещено выходить на работу), а компенсация выплачивается правительством для поддержки доходов наемных работников и самозанятых лиц, оставшихся без работы. В этой связи в деликтном праве утраченный доход относится к «особому ущербу», который может быть истребован.

31. В качестве альтернативы постановление правительства можно было бы рассматривать как направленный на работодателей, которым приказано закрыть предприятия, что, в свою очередь, означало бы выплату ими компенсационного ущерба работникам, которым приказано оставаться дома. Маршрутизация трансферта таким образом через работодателя может иметь преимущество в признании намерения правительства поддерживать доходы от предпринимательской деятельности, а также доходы домашних хозяйств, и может иметь преимущество следования за потоками денежных средств в некоторых схемах. Хотя такие текущие трансферты от корпораций к домашним хозяйствам происходят редко, это может быть одним из вариантов для охвата крупных транзакций, ожидаемых во время кризиса COVID-19. Когда текущий трансферт от органов государственного управления рассматривается в качестве ресурса работодателей, соответствующее использование, которое должно быть отражено на их счетах, также является текущим трансфертом, а не оплатой труда во избежание искажения валовой прибыли (или смешанного дохода) работодателей. Это позволило бы лучше увязать меры оплаты труда с количеством рабочих часов (см. выше), но не с численностью работников.

2.3 Три альтернативных варианта

32. Исходя из вышеизложенного, можно представить три альтернативных варианта учета этого исключительного государственного вмешательства для поддержки работодателей, наемных работников, самозанятых лиц и домашних хозяйств:

- A. Регистрация **выплат работодателям** в качестве других субсидий на производство (D.39) и выплат рабрегисотодателями наемным работникам в качестве заработной платы и

окладов (D.11) (также с учетом соответствующих социальных отчислений (D.12), которые часто также могут покрываться государственной поддержкой), в то время как **выплаты домашним хозяйствам** органами государственного управления будут представлять собой текущие трансферты, либо социальные пособия (D.62), либо прочие текущие трансферты (D.75).

Некоторые преимущества этого подхода заключаются в следующем:

- Он признает преимущества, которые работодатели получают от государственного финансирования, и, в частности, тот факт, что их производство прекращается в результате правительственных приказов (постановлений), а также желание правительства, чтобы производство могло быстро возобновиться, после ослабления этих приказов.
- Он следует денежным потокам и поэтому относительно прост в применении.
- Метод позволяет признать продолжающиеся взаимоотношения между работодателем и работником в соответствии с п. 19.23 СНС 2008 и позволяет избежать резкого и временного снижения оплаты труда (D.1).
- Это привело бы к увеличению средней почасовой оплаты труда, отражая тот факт, что работодатель по-прежнему платит своим работникам, несмотря на сокращение количества отработанных часов. Очевидно, что показатели средней заработной платы на одного работника будут затронуты в меньшей степени. Кроме того, в меньшей степени будут затронуты показатели удельных затрат на рабочую силу, поскольку будут также скорректированы на другие субсидии на производство, связанные с затратами на содержание персонала⁶.

В. Регистрация платежей в качестве трансфертов домашним хозяйствам независимо от способа осуществления платежей, при перегруппировке операций, в которых государственный механизм предполагает платежи, направляемые через работодателей.

Некоторые преимущества этого подхода заключаются в следующем:

- Он исходит из того, что конечными получателями являются наемные работники и, как таковые, органы государственного управления производят выплаты преимущественно для поддержки доходов домашних хозяйств.
- Метод приводит к единому статистическому учету большинства мер, осуществляемых странами, независимо от того, какова маршрутизация предоставления правительством этих средств.
- Если государственные трансферты осуществляются при строгом условии, что работодатели продолжают выплачивать работникам те же суммы, что и раньше (или их определенное соотношение), и таким образом работодатели имеют мало свободы действий в отношении использования фонда, то работодатели могут рассматриваться лишь как агенты правительства.
- Метод показывает, что заработная плата работников уменьшается в соответствии с падением выпуска.

⁶ Составители счетов должны разделить субсидии на производство на те, которые связаны с затратами на содержание персонала, и те, которые не связаны с затратами на содержание персонала

- Он предусматривает такой показатель средней почасовой оплаты труда, который не приведет к резкому падению, но, в тоже время, средняя заработная плата на одного работника значительно снизится.

С. Применение варианта «В» путем регистрации выплат органами государственного управления в качестве текущих трансфертов работодателям с соответствующими трансфертами от работодателей домашним хозяйствам, когда выплаты органов государственного управления проходят через работодателей.

Этот вариант будет иметь преимущество в том, что он будет охватывать поддержку доходов как для работодателей, так и для домашних хозяйств. Это также позволило бы избежать условных исчислений, но, с другой стороны, также регистрировать текущие трансферты от предприятий к домашним хозяйствам, которые, как представляется, не соответствуют критериям экономической сущности, поскольку выплаты от предприятий не являются безусловными.

3. Рекомендации по организационным мерам в условиях COVID-19

3.1 Учет государственной поддержки работодателей

33. Как было описано выше, распространенным видом государственной поддержки являются выплаты, направленные на оказание помощи работодателям в удержании персонала в периоды, когда работники либо простаивают, либо сталкиваются со значительным сокращением рабочего времени из-за спада в деятельности, вызванного COVID-19. В большинстве случаев эти средства будут выплачены работодателям, но в некоторых случаях они также могут быть организованы таким образом, что средства будут непосредственно выплачены работникам (например, чтобы избежать любой задержки, которая может быть вызвана проблемами ликвидности, с которыми могут столкнуться некоторые работодатели). Хотя детали этих схем могут отличаться от страны к стране, все программы имеют общие цели:

- а. компенсация в связи с постановлением правительства о прекращении деятельности в целях защиты доходов домашних хозяйств, а также работодателей (в том числе избежание дополнительных расходов на увольнения);
- б. стремление избежать крупномасштабных увольнений работников (и связанных с этим проблем для домашних хозяйств и общества, которые принесут такие увольнения); а также
- с. поддержание отношений между работодателем и работником, по мере возможности, чтобы позволить работодателям быстро вернуться к обычному ходу деятельности после пандемии.

34. Следуя приведенным выше аргументам, а именно тому, что государственное вмешательство нацелено на работодателей и, в частности, стимулирует их удерживать наемных работников на зарплате, что обычно является явным условием получения поддержки, она приводит к регистрации государственной поддержки в качестве субсидии на производство. Ожидается, что работодатели, получающие такую поддержку, будут продолжать выплачивать заработную плату своим работникам (а в некоторых случаях государственная поддержка ограничена определенным процентом и / или уровнем), и, как правило, работники продолжают платить подоходный налог и социальные отчисления с этих доходов. В свою очередь, выплаты работодателя работникам должны по-прежнему учитываться как заработная плата и оклады.

35. При этом варианте будут учитываться и *другие субсидии на производство* (D.39). В п.7.106 СНС 2008 (и в РСГФ 2014, п. 6.90) они определяются как «*субсидии, кроме субсидий на продукты, которые предприятия-резиденты могут получать в результате их участия в производстве*». Это, например, подразумевает «*субсидии на фонд заработной платы или рабочую силу, выплачиваемых исходя из общего фонда заработной платы, общей численности работающих или найма определенных групп лиц*».⁷ Хотя это несколько нелогично, поскольку речь идет в большинстве случаев о выплатах, производимых органами государственного управления в качестве компенсации предприятиям за остановку производства, толкование будет заключаться в том, что целью является обеспечение быстрого возобновления производства, когда будут ослаблены меры «полной изоляции». Учет в качестве других субсидий на производство также поможет обеспечить, чтобы оценки операционной прибыли (или смешанного дохода) на счетах работодателей точно отражали эти субсидии и продолжающиеся выплаты работодателями заработной платы работникам.

36. В то время как подход к субсидированию довольно прост в случае рыночных производителей, он может вызвать вопросы о том, может ли он также применяться к государственным единицам, выступающим в качестве работодателей. Однако приведенные выше аргументы могут в равной степени применяться и к поддержке, оказываемой различным ветвям власти, например центральные органы управления, оказывающие поддержку служащим местных органов управления (хотя многие служащие могут защищены статусом). В свою очередь, для обеспечения последовательности такой же подход должен применяться и к выплатам, производимым центральным правительством своим сотрудникам. В п. 4.36 Европейской системы счетов 2010 г. (ESA 2010) разъясняется, что нерыночные производители могут получать субсидии на свой нерыночный выпуск, если платежи «*зависят от общих правил, применимых также к рыночным [...] производителям*»⁸, что, действительно, похоже на случай в текущей ситуации с COVID-19.

37. Помимо обеспечения последовательного подхода, учет в качестве субсидий также поможет пользователям лучше понять последствия этой конкретной меры, особенно если она приведет к явному падению нерыночного выпуска (рассчитываемого по сумме затрат), поскольку представляется более вероятным, что государственные единицы будут продолжать рассматривать текущие выплаты работникам как заработную плату.

38. Альтернативное предложение состоит в том, чтобы учитывать потоки с другой точки зрения их содержания, а именно, что помощь является средством целенаправленной поддержки домашних хозяйств и просто использует работодателей в качестве практического средства оказания этой поддержки, что было бы аргументом в пользу регистрации потоков как текущий трансферт от органов государственного управления домашним хозяйствам. Эта регистрация уместна в тех случаях, когда работодатель является всего лишь «проводником», используемым для передачи государственной поддержки домашним хозяйствам. В частности, это может иметь место в тех случаях, когда работодатели не имеют права самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от правительства.

⁷ Обратите внимание, что другие субсидии на производство будут также покрывать выплаты работодателям за компенсацию потери выпуска/доходов в связи с постановлением правительства о остановке производства.

⁸ Обратите внимание, что это разъяснение не включено в СНС 2008.

3.2 Измерение объема

39. То, как учитываются потоки, также неизбежно влияет на измерение динамики цен и объема, и, в частности, на то, как они должны интерпретироваться. Однако прежде всего следует отметить, что в этом разделе рассматриваются лишь некоторые более широкие соображения, связанные с измерением объема нерыночного выпуска.

40. Когда продолжающиеся выплаты работникам регистрируются как заработная плата и оклады, использование оценок фактических отработанных часов для получения оценок объема работ, вероятно, приведет к резкому увеличению неявной цены вклада труда (почасовая заработная плата). В этих условиях будет важно обеспечить, чтобы пользователи ошибочно не истолковывали эти результаты как указывающие на значительное повышение заработной платы, а точно понимали их как увеличение затрат на один отработанный час. **Конечно, на среднюю заработную плату на одного работника это не повлияет, поскольку все соответствующие лица остаются в платежной ведомости** (и учитываются как наемные работники в обследовании рабочей силы (ОРС)).

41. В случае нерыночных производителей, оценки объема оплаты труда, основанные на фактических отработанных часах, также приведут к значительным неявным изменениям стоимости почасовой оплаты. Однако в отношении их нерыночного выпуска (основанного на методе оценки суммы затрат) субсидии на производство снизят стоимость нерыночного выпуска в текущих ценах.

42. Оценки объема для нерыночных производителей, рассчитанные с использованием метода оценки суммы затрат, будут такими же, если поддержка будет рассматриваться как субсидия или текущий трансферт. В обоих случаях объемные показатели оплаты труда работников должны изменяться в соответствии с фактически отработанными часами. Показатели нерыночного производства, которые непосредственно отслеживают объем выпуска, также будут эквивалентны, если поддержка рассматривается как субсидия или как текущий трансферт. Поскольку текущие ценовые показатели государственного производства также будут одинаковыми независимо от того, рассматривается ли поддержка как субсидия или как текущий трансферт, то же самое будет происходить и с изменением косвенных цен на услуги государственного управления.

3.3 Учет государственной поддержки самозанятых лиц

43. Органы государственного управления могут также оказывать поддержку самозанятым лицам. Главный вопрос заключается в том, следует ли рассматривать эту субсидию также как другие субсидии на производство в связи с производственной деятельностью (как это обсуждается в разделе 3.1) или же ее следует рассматривать как трансферт для компенсации потери дохода, которую испытывает самозанятое лицо.

44. Что касается работодателей, то сильной мотивацией для поддержки является удержание работников на зарплате, что не является целью для самозанятых. Однако дополнительная цель состоит в обеспечении того, чтобы трудящиеся (будь то занятые или самозанятые) могли вернуться к производству, как только будут ослаблены меры по ограничению производства, и в этом смысле та же самая логика заключается в том, что компенсация для самозанятых должна сопровождаться той же регистрацией, что и компенсация для наемных работников, т.е. в качестве другой субсидии на производство, которая способствует смешанному доходу самозанятых. Такой подход также помогает избежать

пограничных случаев, касающихся индивидуальных предпринимателей, которые инкорпорированы (имеют статус юридического лица) (т.е. не являются самозанятыми), и тех, кто не является таковыми, т.е. некорпорированы.

45. С другой стороны, признается, что поддержка самозанятых не отличается от мер, которые органы государственного управления могут принимать непосредственно к домашним хозяйствам в форме текущих трансфертов, поскольку поддержка самозанятых, возможно, предназначена для поддержания их доходов во время кризиса (из-за отсутствия работы) и не обязательно для поддержки деловой деятельности. Это могло бы оправдать использование альтернативного учета. Но тот факт, что эти меры правительства конкретно нацелены на самозанятых, а не на домашние хозяйства в целом, говорит о том, что учет поддержки со стороны органов государственного управления в качестве другой субсидии на производство является не только вопросом формы, но и вопросом экономической сущности.

46. Важным условием для такого учета является, конечно, то, что бенефициары продолжают считаться самозанятыми. Если это больше не будет иметь место, и, напротив, они будут считаться незанятыми, то их поддержка больше не может рассматриваться как обеспечение быстрого возвращения к производству после карантина, а учет в качестве другой субсидии на производство больше не была бы подходящей. По этой причине также очень важно оценить, как соответствующие единицы рассматриваются в статистике рабочей силы в период карантина и обеспечить согласованность с учетом государственной поддержки; см. также рекомендации 19-й Международной конференции статистиков труда в разделе 2.2.

3.4 Учет государственной поддержки домашних хозяйств

47. Также полезно рассмотреть пакеты мер поддержки, которые должны регистрироваться в качестве текущих трансфертов домашним хозяйствам. Правительства действительно могут оказывать поддержку домашним хозяйствам напрямую, независимо от любой формы занятости, чтобы помочь справиться с последствиями кризиса. В этих случаях поддержка должна учитываться как прямой поток от органов государственного управления к домашнему хозяйству в виде социальных пособий или других текущих трансфертов.

48. Как объяснялось выше, социальные пособия (D.62) это *«текущие трансферты для удовлетворения потребностей, возникающих при наступлении определенных событий или обстоятельств, например, таких как болезнь, безработица, выход на пенсию, необходимость оплаты жилищных услуг, образования или при определенных семейных обстоятельствах»* (см. пункт 8.17 СНС 2008). Социальные пособия могут осуществляться в форме социального страхования и социальной поддержки⁹. Пособия по социальному страхованию требуют участия в конкретной программе социального страхования, которое обычно выражается через социальные отчисления, тогда как в случае пособий по социальной помощи это не так. Учитывая особые обстоятельства и масштабы кризиса из-за COVID-19, можно утверждать, что в большинстве стран любая помощь домашним хозяйствам для преодоления его последствий, скорее всего, не будет охватываться стандартной программой социального обеспечения. Однако если это так, то регистрация в качестве пособия по социальному обеспечению (D.621) была бы уместной. Для этой цели, возможно, также будет уместно оценить, имели ли место или предвидятся дополнительные и существенные выплаты со

⁹ Хотя пособия по социальному страхованию требуют участия в программе социального страхования, которое обычно выражается через социальные отчисления, это не относится к пособиям по социальной помощи.

стороны центральных органов государственного управления в адрес программы социального страхования. Если эта поддержка не предоставляется в рамках существующих схемы социального страхования или если правительство вынуждено предоставлять существенные дополнительные выплаты для поддержки такой схемы, то эти пособия должны регистрироваться как пособия по социальной помощи (D.623).

49. В ситуации стихийных бедствий достаточно спорным является утверждение, что такие переводы следует учитывать как прочие текущие трансферты (D.75). В связи с этим, в п. 8.111 СНС 2008 (и РСГФ 2014, п. 6.103) объясняется, что «*пособия по социальной помощи не включают текущие трансферты, выплачиваемые в связи с событиями или обстоятельствами, которые обычно не охватываются программами социального страхования. [...] [такие как] трансферты, выплаченные в связи со стихийными бедствиями, такими как засуха, наводнение или землетрясение*». В этом случае поддержка может также рассматриваться как простая выплата компенсации, например, за постановление правительства о запрете выхода на работу, поскольку эти трансферты, в частности, состоят из «*выплат, предоставленных органами государственного управления или НКОДХ в качестве денежных компенсаций за травмы или ущерб, причиненный стихийными бедствиями*» (см. п. 8.140 СНС 2008).

4. Предварительные рекомендации

50. В настоящей записке рассмотрен учет государственной поддержки для преодоления последствий кризиса COVID-19, с целью предоставления предварительных рекомендаций, которые могут помочь составителям счетов в оценке того, какой учет следует вести в связи с конкретными случаями государственной поддержки в их странах. Следует подчеркнуть, что, хотя рекомендации, обсуждаемые в настоящем документе, призваны быть максимально универсально применимыми, на данном этапе они не могут рассматриваться как предписывающие для всех случаев.

51. В записке были рассмотрены три различных типа поддержки:

1. государственная поддержка работодателей;
2. государственная поддержка самозанятых лиц; и также
3. государственная поддержка домашних хозяйств.

52. В записке поясняется, что надлежащий учет в значительной степени зависит от конкретной организации поддержки и основных целей вмешательства:

- Если поддержка в основном направлена на помощь работодателям и самозанятым в поддержании их деловой деятельности, а в случае работодателей - на удержание своих работников на заработной плате с целью быстрого возвращения к производству, рекомендуется регистрация в качестве других субсидий на производство (D.39) от органов государственного управления работодателям и самозанятым, с сохранением оплаты труда работодателем своим работникам, регистрируемой как заработная плата и оклады (D.11) (также с учетом соответствующих социальных отчислений (D.12), которые часто также могут покрываться за счет государственной поддержки). Это будет касаться как частных, так и государственных работодателей, с тем чтобы обеспечить последовательный подход. При учете других субсидий на производство (D.39) такие выплаты для поддержки предприятий имеют в качестве основной цели «общие вопросы, относящиеся к рабочей силе» (КФОГУ, п. 04.1.2).
- В тех случаях, когда наоборот, эта поддержка в основном направлена на поддержку доходов домашних хозяйств, будет более применим текущий трансферт органов

государственного управления в виде пособий по социальному обеспечению (D.621), пособий по социальной помощи (D.623) (в зависимости от того, предоставляется ли эта поддержка в рамках существующей программы социального обеспечения) или других текущих трансфертов (D.75). Такие выплаты для поддержки домашних хозяйств должны рассматриваться как имеющие в качестве основной цели «социальную защиту / безработицу» (КФОГУ, п. 10.5).

- В случае поддержки самозанятых следует применять те же доводы, что и те, что изложены выше, за исключением того, что следствием получения субсидии является соответствующая выплата смешанного дохода вместо оплаты труда работников. Важным условием для рассмотрения поддержки в качестве субсидии является то, что бенефициар по-прежнему признается в качестве самозанятого лица.
- Когда поддержка непосредственно направлена на домашние хозяйства (т.е. не направляется через работодателей или самозанятых, как описано выше), чтобы помочь им справиться с последствиями кризиса, государственная поддержка должна регистрироваться как пособия по социальному обеспечению, пособия по социальной помощи или как другие текущие трансферты от правительства домашним хозяйствам, в соответствии с подходом описанным выше.

53. Таким образом, соответствующий учет будет в значительной степени зависеть от конкретной задачи поддержки и основных целей экономической политики, помимо основного намерения компенсировать простой за время карантина. В этой связи составителям счетов рекомендуется оценить, какой учет будет наиболее применим в отношении конкретной государственной поддержки в их стране. При определении наилучшего подхода важно обеспечить, чтобы выбранный метод последовательно применялся в различных областях статистики (например, в статистике рабочей силы, статистике государственных финансов и национальных счетах) и подробно объяснялся в сопроводительных метаданных.

54. Что касается показателей объема и цен, ожидается, что ситуация с COVID-19 приведет к сокращению числа фактически отработанных часов, поскольку работники, которые были отправлены в отпуск во время закрытия предприятий, не могут рассматриваться как находившиеся в «вынужденном простое», что приведет к потенциально резкому увеличению неявной цены вклада труда в час при принятии подхода «субсидирования», но не к неявным ценам вклада труда на одного работника. Удельные затраты на рабочую силу будут меньше затронуты, поскольку будут вычитаться другие субсидии на производство, связанных с затратами на содержание персонала. С другой стороны, если поддержка регистрируется как текущий трансферт, то почасовые затраты на рабочую силу будут меньше затронуты (поскольку компенсация труда работников будет соответствовать снижению фактических отработанных часов), но затраты на рабочую силу на одного работника (при условии, что пострадавшие лица останутся «на зарплате») будет резко снижаться. Производительность труда (в час) в обоих случаях будет одинаковой.

55. Рекомендуется учитывать государственную поддержку в связи с кризисом COVID-19 в дополнительных таблицах (или в качестве категорий «в том числе» в соответствующих пунктах), чтобы объяснить пользователям, как это было отражено в счетах. Поскольку поддержка может проявляться в различных частях счетов по различным статьям, она также поможет предоставить пользователям полный обзор всех мер. Для достижения гармонизации между странами в ближайшие недели будет разработана конкретная схема такой таблицы.

56. Что касается публикации результатов, может также быть важным проинформировать пользователей о том, что, поскольку имеется существенная степень неопределенности в

отношении специфики определенных мер (и, возможно, других проблемы в сборе данных, которые могут повлиять на достоверность предварительных результатов), ожидается, что пересмотры данных будут более значительными, чем обычно, в ближайшие периоды.

57. Как уже упоминалось ранее, методические рекомендации, обсуждаемые в настоящей записке, следует рассматривать как предварительные. По мере развития ситуации потребуются дальнейшее обсуждение, особенно с учетом различных инструментов и механизмов, принимаемых правительствами. Это может привести к обновлению настоящей записки в ближайшие недели, возможно, с включением некоторые конкретные примеры стран.

58. Кроме того, в ближайшие недели будут подготовлены дополнительные пояснительные записки, касающиеся проблем, которые могут возникнуть в других областях макроэкономических счетов. Вопросы, которые уже упоминались, включают учет льгот по арендному налогу и налогу на имущество; отсрочку или отмену налоговых обязательств; учет субсидий финансовым учреждениям для снижения процентных ставок; отсрочку платежей предприятиям коммунальных служб; а также измерение цен и объемов (и возможные корректировки, связанные с качеством) нерыночных услуг, существенно затронутых пандемией COVID-19. Странам рекомендуется использовать совместное специализированное пространство сообщества для решения конкретных проблем, с которыми они могут столкнуться (<https://community.oecd.org/community/official-stats-workspace-covid19/overview>).