

BRIEFING TECHNICZNY¹

BRUKSELA 16 STYCZNIA 2014

DLACZEGO NOWE ESA?

W roku 2014, nowy Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA2010) zastąpi obecnie obowiązujące ESA95. W ten sposób, rachunki narodowe staną się bardziej spójne z nowym otoczeniem gospodarczym, uwzględnią postęp osiągnięty w pracach metodycznych i będą bardziej dostosowane do potrzeb użytkowników.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat, zaszły znaczące zmiany, mające wpływ na gospodarkę, w szczególności dotyczące wzrostu roli technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie produkcji, znaczenia wartości niematerialnych i prawnych, produktów własności intelektualnej, działalności usługowej, czy globalizacji. Zmiany te wymagają dostosowania metod opracowywania statystyk makroekonomicznych. ESA2010 nie jest rewolucją a jedynie koniecznym i użytecznym dostosowaniem.

Rachunki narodowe stanowią fundament nowoczesnego systemu statystyki gospodarczej oraz ramy odniesienia dla opisu i analizy gospodarek. Aby nie stracić na znaczeniu, rachunki narodowe muszą pozostawać zgodne ze zmianami strukturalnymi zachodzącymi w gospodarce. Jednocześnie, konieczne jest wyjście naprzeciw potrzebom użytkowników danych dotyczącym wcześniejszego udostępniania informacji.

Dostosowanie, o którym mowa, ma miejsce nie tylko w Europie, ale także na świecie. ESA2010 jest „siostrą” SNA2008, nad wdrożeniem którego prowadzone są prace na całym świecie. W Stanach Zjednoczonych SNA2008 wdrożone zostało w sierpniu 2013 roku. Europa, w sposób skoordynowany, wdroży ESA2010 w roku 2014.

ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE ESA (opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 26 czerwca 2013 roku)

Dane z rachunków narodowych są wykorzystywane przez rządy, podmioty gospodarcze i społeczne, a także przez ogół społeczeństwa (media, przedsiębiorstwa, jednostki naukowe), gdyż jako zestaw zharmonizowanych i wiarygodnych statystyk stanowią źródło informacji niezbędnych do podejmowania decyzji.

Jednakże w Europie rachunki narodowe odgrywają większą rolę. Są źródłem wielu wskaźników, leżących u podstaw europejskiego zarządzania gospodarczego. Produkt krajowy brutto (PKB), a właściwie dochód narodowy brutto, stanowi kluczowy element dla wyliczania budżetu Unii Europejskiej. Wskaźniki dotyczące relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB są wykorzystywane do określania europejskich polityk fiskalnych w ramach

¹ Tekst stanowi tłumaczenie dokumentu opublikowanego przez Eurostat.

Procedury Nadmiernego Deficytu (EDP). Dane o PKB według regionów są wykorzystywane przy podziale funduszy strukturalnych. Niektóre spośród wskaźników, opracowanej ostatnio Procedury Nadmiernych Nierównowag Makroekonomicznych (MIP), opierają się o dane pochodzące z rachunków narodowych. Ponadto, wskaźniki dotyczące kwartalnego wzrostu PKB stanowią istotny element podstaw polityki monetarnej w strefie euro. Dlatego, w Europie konieczne jest zapewnienie wysokiej porównywalności i dokładności danych. Gwarantuje to ESA2010, którego wdrożenie jako rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady jest obowiązkowe. ESA2010 określa:

- Metodykę dotyczącą wspólnych standardów, definicji, klasyfikacji i zasad zapisów księgowych, które należy stosować do zestawiania rachunków i tablic na porównywalnych zasadach dla celów Unii Europejskiej;
- Program transmisji określający tablice, które mają być przekazywane przez państwa członkowskie w określonych terminach.

Unia Europejska w pełni przejdzie na ESA 2010 we wrześniu 2014 roku, kiedy w życie wejdzie program transmisji danych określony Rozporządzeniem w sprawie ESA2010. Wtedy, rachunki narodowe w całej Europie opracowywane będą zgodnie z nową metodyką.

REWIZJA STANDARDÓW DOTYCZĄCYCH RACHUNKÓW NARODOWYCH

Komisja Europejska (Eurostat), wraz z Narodami Zjednoczonymi (NZ), Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) i Bankiem Światowym, oraz z ekspertami z całego świata, a szczególnie z Europy, przyczyniła się aktywnie do koordynacji i zarządzania procesem aktualizacji SNA93. Prace doprowadziły do przyjęcia w lutym 2009 roku przez Komisję Statystyczną Narodów Zjednoczonych SNA2008 oraz do przyjęcia w procedurze legislacyjnej ESA2010 w roku 2013.

Proces rewizji SNA i ESA był przejrzysty, tak szeroko jak tylko było to możliwe uczestniczyli w nim przedstawiciele społeczności statystycznej. W rewizję ESA – w formie licznych spotkań i konsultacji pisemnych – zaangażowane były krajowe urzędy statystyczne oraz banki centralne, Europejski Bank Centralny (EBC), Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), Rada UE, Parlament Europejski. Państwa członkowskie UE jednogłośnie prezentowały wspólne europejskie stanowisko w odniesieniu do najbardziej dyskutowanych zagadnień.

W trakcie rewizji, zidentyfikowano 44 rekomendacje dla zmian. Wiele z nich ma ograniczony zakres i przeznaczonych jest dla ekspertów. Dlatego niniejsze opracowanie ogranicza się tylko do kluczowych ulepszeń, ilustrując zmiany metodyczne bardzo wstępnymi danymi, zakładając, iż ostateczne szacunki dostępne będą we wrześniu 2014 roku.

PREZENTACJA KLUCZOWYCH ULEPSZEŃ WPROWADZONYCH PRZEZ ESA 2010

- Kapitalizacja wydatków na badania i rozwój:

Od dawna ekonomiści uważali, że wydatki na badania i rozwój (B+R) mają cechy nakładów brutto na środki trwałe: określone prawa własności, wykorzystywanie i czerpanie korzyści w procesie produkcji

w sposób powtarzalny w dłuższym okresie. W nowoczesnej, coraz bardziej cyfrowej gospodarce, wydatki na badania i rozwój stanowią inwestycje w przyszłość, ważniejsze nawet niż budynki, ciężarówki czy fabryki.

Jednakże, podobnie jak inne standardy rachunkowe takie jak Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (IFRS), ESA95 nie uznawało wydatków na B+R za nakłady brutto na środki trwałe nie biorąc pod uwagę, że uznaje się je za główny wkład dla przyszłego wzrostu gospodarczego,. Zamiast tego, wydatki na B+R, bez względu na to czy na własny rachunek czy zakupione, rejestrowane były jako zużycie pośrednie, co oznacza, że ujmowane były jako wykorzystane w całości do procesu produkcji w danym okresie sprawozdawczym. W efekcie bilans gospodarki, jak i PKB oraz zysk operacyjny były niedoszacowane. W rzeczywistości, będąc uznanymi za „zużyte” w danym okresie, wydatki B+R przyczyniały się do obniżenia produkcji globalnej i zysków operacyjnych w danym okresie.

W ESA 2010, produkty B+R są „kapitalizowane”, tzn. są uznawane za aktywa w momencie nabycia, rozdysponowania a ich amortyzacja będzie traktowana tak samo, jak pozostałych środków trwałych. Jest to kluczowa zmiana wprowadzona przez SNA2008 i ESA 2010. W konserwatywnym świecie rachunkowości jest to duża zmiana, wychodząca daleko przed praktyki rachunkowości. Dzięki niej makroekonomiczne dane bilansowe będą miały lepszą wartość analityczną.

Najbardziej bezpośrednim i widocznym dla użytkowników efektem będzie zwiększony poziom PKB dla wszystkich państw, o kwotę zbliżoną do nakładów na B+R. Zgodnie ze wstępnymi szacunkami poziom PKB wzrośnie z tego tytułu o 1.9% w Unii Europejskiej (średnia ważona dla państw członkowskich)². Wpływ tej zmiany w Stanach Zjednoczonych został oszacowany na 2.5% w związku z relatywnie wyższymi wydatkami na B+R. Jednakże, powyższa wartość dotycząca Europy jest średnią, która ukrywa pewne zróżnicowanie między państwami członkowskimi. W związku ze zwiększeniem PKB, wskaźniki wyrażane w odniesieniu do jego wartości tylko z tego powodu (bez zmiany innych elementów) ulegną automatycznie nieznacznemu obniżeniu. Będzie tak, na przykład, w przypadku relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która średnio i pomimo innych zmian, obniży się w przybliżeniu w tej samej skali, co zwiększenie PKB.

– Wydatki na systemy uzbrojenia:

W ESA95, nabycie systemów uzbrojenia oraz środków ich transportu, takich jak samoloty lub statki traktowane było jako zużycie pośrednie bez względu na okres ich użytkowania. Takie podejście nie odzwierciedlało rzeczywistości, gdyż broń i środki jej transportu są wykorzystywane przez dłuższy okres, a po kilku latach mogą nawet zostać eksportowane. Okręty wojenne nie są "wykorzystane" w pierwszym roku (jeśli tylko nie zostaną zatopione podczas wojny!). Takie rodzaje systemów militarnych mogą być wykorzystywane przez wiele lat.

Dlatego, spójnie z innymi systemami rachunkowości, ESA2010 uznaje za nakłady brutto na środki trwałe wszystkie wydatki wojskowe, które spełniają kryterium wykorzystywania w okresie produkcji przez okres dłuższy niż rok bez względu na charakter wydatku i cel, w szczególności bez względu na

² Wpływ na dane dotyczące tempa wzrostu PKB za wcześniejsze okresy będzie bardzo mały, jeśli nie znikomy.

potencjał niszczycielski. Wpływ zmiany w sposobie ujmowania w rachunkach narodowych uzbrojenia niszczycielskiego i jego środków transportu na PKB (równy amortyzacji tego uzbrojenia i środków transportu) różnić się będzie między krajami w zależności od budżetu na wydatki wojskowe. Przybliżony szacunek daje średni ważony wzrost PKB dla UE ogółem o około 0.1%.

- Wyroby wysyłane za granicę do uszlachetnienia:

ESA95 nakazuje traktowanie wyrobów, które zostały wysłane za granicę do uszlachetnienia, a następnie z powrotem przekazane do kraju, z którego zostały wysłane - jako eksport w pełnej wartości, kiedy po raz pierwszy opuściły kraj, a import - w momencie powrotu. W świetle globalizacji, ESA2010 i nowy Podręcznik Bilansu Płatniczego (BPM6) posługują się kryterium zmiany własności, które nie jest związane z fizycznym przepływem towarów. W ten sposób uznaje się, że wiele wyrobów jest wysyłanych do innego kraju, ale nie pociąga to za sobą płatności z kraju otrzymującego na rzecz kraju wysyłającego. W rzeczywistości, nowe podejście uznaje, że kraj otrzymujący nie eksportuje wyrobów, ale usługę ich uszlachetnienia.

Dlatego, zgodnie z ESA2010, wartość wyrobów wysłanych za granicę do uszlachetnienia nie będzie miała wpływu na wartość brutto importu i eksportu. Ponadto wartość uszlachetnienia zostanie przeklasyfikowana jako eksport / import usług. Dlatego w rachunkach narodowych i bilansie płatniczym poziom eksportu i importu towarów będzie nieco niższy, podczas gdy poziom eksportu i importu usług wzrośnie. Jest to ważne dla analiz handlu zagranicznego. Na przykład, dla krajów które prowadzą znaczącą działalność polegającą na uszlachetnieniu, wpływ na bilans handlu towarami będzie ujemny, a dla handlu usługami dodatni.

Należy podkreślić, że nowe wytyczne dotyczące rejestracji w rachunkach narodowych towarów wysłanych za granicę do uszlachetnienia, wpłyną równomiernie na eksport i import. Nie będzie praktycznie żadnego wpływu na ogólny bilans handlu zagranicznego towarami i usługami. A zatem, zmiana pozostanie bez wpływu na PKB. Na obecnym etapie nie można oszacować wpływu na poziom importu i eksportu w UE zarówno w rachunkach narodowych, jak i bilansie płatniczym. Jednakże wpływ ten nie powinien być znaczący i powinien być znacznie mniejszy niż w przypadku krajów specjalizujących się w uszlachetnieniu, takich jak Chiny.

- Systemy emerytalne:

ESA95 rejestruje w bilansach zobowiązania emerytalne tylko dla funduszy kapitałowych. W przypadku niekapitałowych systemów pracowniczych, zobowiązania nie były rejestrowane w rachunkach pracodawcy. Jednocześnie, dla systemów niekapitałowych, nie rejestrowano uprawnień gospodarstw domowych (pracujących i emerytów).

Dla uprawnień w ramach pracowniczych systemów emerytalnych, ESA 2010 rejestruje zobowiązania w rachunkach zasadniczych bez względu na to, czy fundusz jest kapitałowy czy niekapitałowy. Ponadto, tablica uzupełniająca prezentuje wszystkie nabyte uprawnienia emerytalne w systemie zabezpieczeń społecznych; włączając uprawnienia emerytalne niekapitałowych systemów dla pracowników sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz w ramach systemu zabezpieczeń społecznych. Tablica uzupełniająca stanowić będzie ważne narzędzie dla analiz ekonomicznych zasobności gospodarstw domowych z tytułu emerytur w poszczególnych krajach. Ma to szczególne

znaczenie, ponieważ SNA 2008 pozostawia pewną swobodę rejestrowania uprawnień emerytalnych niekapitałowych systemów emerytalnych sektora instytucji rządowych i samorządowych; w ramach lub poza zasadniczymi rachunkami. Stany Zjednoczone oraz pozostałe kraje OECD niebędące członkami UE będą rejestrowały te uprawnienia w rachunkach zasadniczych podczas gdy ESA 2010 zaleca ich prezentację jedynie w tablicy uzupełniającej.

ESA 2010 zmieni także sposób rejestracji płatności ryczałtowych, które sektor instytucji rządowych i samorządowych otrzymuje czasem od przedsiębiorstw publicznych w zamian za przejęcie zobowiązań emerytalnych wobec ich pracowników. Zgodnie z ESA95 takie płatności ryczałtowe były traktowane jako dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych, a zatem miały pozytywny wpływ na deficyt sektora w danym roku. ESA2010 nie uznaje takiej płatności za dochód sektora ponieważ, w rzeczywistości, towarzyszy jej wzrost zobowiązań emerytalnych po stronie rządu. Zmiana spowoduje konieczność rewizji danych dotyczących deficytu w kilku państwach członkowskich (Portugalia, Węgry), które w ostatnim okresie przeprowadziły takie transakcje.

– Pozostałe ubezpieczenia majątkowe i osobowe:

ESA2010 powinno znacząco poprawić sposób, w jaki określany jest udział produkcji usług pozostałych ubezpieczeń majątkowych i osobowych w PKB. Zgodnie z dotychczasowym systemem, udział ten opierał się na różnicy między składkami otrzymanymi a wypłaconymi odszkodowaniami i świadczeniami. Ponieważ poziom wypłat może być bardzo zmienny (katastrofy zdarzają się coraz częściej), wyniki były również zmienne. ESA2010 zmienia metodę liczenia produkcji pozostałych ubezpieczeń majątkowych i osobowych tak, aby jej poziom został wygładzony.

– Pozostałe zmiany:

Wprowadzone będą także inne zmiany, które mogą wpłynąć na poziom PKB lub innych ważnych zmiennych, takich jak na przykład dług czy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, w związku ze zmianą klasyfikacji jednostek do poszczególnych sektorów instytucjonalnych. Jednakże, w większości krajów, zmiany te powinny mieć ograniczony wpływ na ostateczne wyniki.

ZREWIDOWANY I ROZSZERZONY PROGRAM UDOSTĘPNIANIA DANYCH

ESA 2010 wprowadza rozszerzony program transmisji danych z państw członkowskich do Eurostatu. Pozwoli to Eurostat na stopniową poprawę udostępniania informacji i ich lepsze wykorzystanie przez użytkowników.

Poprawa w dostępie do danych obejmuje wiele obszarów programu transmisji danych, na przykład bilanse aktywów niefinansowych, co ma na celu umożliwienie użytkownikom prowadzenia analiz zamożności gospodarstw domowych. W tym kontekście, podział na sektor gospodarstw domowych oraz instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych stanie się obowiązkowy, w szczególności, aby dostępne były lepsze informacje dotyczące bogactwa tych pierwszych. Rachunki finansowe i bilanse prezentowane będą z większą szczegółowością dla podsektorów sektora instytucji finansowych. Dodatkowa tablica dotycząca nabytych uprawnień emerytalnych dostarczy ważnych informacji dla analiz systemów emerytalnych i porównań

międzynarodowych w tym zakresie. Dostępne będzie więcej wyrównanych sezonowo kwartalnych informacji o transakcjach rozdysponowania dla sektorów instytucjonalnych.

Przyspieszenie terminów transmisji danych stanowi odpowiedź na potrzeby użytkowników dotyczące bardziej punktualnego dostępu do danych niezbędnych dla analiz zmian gospodarczych. Na przykład, kluczowe zmienne (roczne i kwartalne PKB oraz jego składowe) będą teraz przekazywane do Eurostat w terminie t+60 dni (a nie jak dotychczas t+70 dni). Kwartalne rachunki niefinansowe według sektorów instytucjonalnych dla państw należących do strefy euro będą publikowane w terminie t+90 dni, a nie jak obecnie, t+120 dni.

Od roku 2015, obok danych pozyskiwanych w ramach nowego programu transmisji ESA, Eurostat rozpocznie zbieranie i rozpowszechnianie nowych porównywalnych danych dotyczących zobowiązań warunkowych i potencjalnych zobowiązań sektora instytucji rządowych i samorządowych, takich jak gwarancje, zadłużenie przedsiębiorstw publicznych, pożyczki zagrożone oraz potencjale zobowiązania wynikające z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym.

SZACOWANY WPŁYW ZMIAN METODYCZNYCH ESA2010 NA PRODUKT KRAJOWY BRUTTO

Eurostat zwrócił się do państw członkowskich o przesłanie pierwszych, wstępnych szacunków dotyczących wpływu zmian metodycznych wynikających z ESA2010 na PKB. Należy podkreślić, że informacje ujęte w poniższej tabeli odnoszą się jedynie do zmian metodycznych wynikających z ESA2010, a nie do możliwych innych zmian statystycznych (poprawa źródeł danych, nowe źródła danych), które mogą być wprowadzone przy okazji wdrożenia ESA2010. We wrześniu 2014 roku, po otrzymaniu od państw członkowskich danych opracowanych zgodnie z ESA2010 będziemy mogli zaprezentować informacje dotyczące wpływu ogółem zmian metodycznych i statystycznych.

Wyniki dla 23 państw członkowskich stanowiące 97.6% PKB UE, są następujące:

Średni ważony wpływ zmian metodycznych na PKB wynosi +2.4%, w tym +1.9 (około 80% wpływu ogółem) wynika z kapitalizacji wydatków B+R. Pozostały wpływ wynikający ze zmian metodycznych wynika z różnych elementów, z których najważniejszym jest kapitalizacja wydatków na systemy uzbrojenia, stanowiąca +0.1.

Wpływ jest różny dla poszczególnych państw członkowskich. Różnice te wynikają, przede wszystkim, ze zróżnicowania wydatków na B+R w poszczególnych krajach.

Dla porównania, należy wspomnieć, że implementacja nowych międzynarodowych standardów w przypadku Stanów Zjednoczonych przełożyła się na wzrost PKB o 3.5% dla lat od 2010 do 2012, z czego wpływ kapitalizacji wydatków na B+R wyniósł 2.5%. Jednakże, biorąc pod uwagę, iż zmiany które przełożyły się na wzrost PKB Stanów Zjednoczonych o 0.5% (kapitalizacja oryginałów przedsięwzięć kulturalnych, dzieł literackich lub artystycznych) były już elementem PKB w UE zgodnie z ESA95, należy uważać, że średni ważony wpływ dla Europy na poziomie 2.4% powinien być porównywany z 3% dla Stanów Zjednoczonych (w tym, wzrost z tytułu B+R wyniósł odpowiednio 1.9% i 2.5%).

<u>Tablica – Szacunkowy wpływ zmian metodycznych ESA2010 na produkt krajowy brutto</u>			
<i>Pierwsze szacunki wstępne</i>			
<i>Rok odniesienia: przeważnie 2011</i>			
<u>Procentowy wzrost PKB</u>	<u>Liczba państw</u>	<u>Państwa</u>	<u>Udział w PKB UE</u>
0 do +1%	5	LV, LT, HU, PL, RO	5.1%
+1 do +2%	9	CZ, EE, IE, ES, IT, LU, PT, SI, SK	25.5%
+2 do +3%	4	BE, DK, DE, FR	41.7%
+3 do +4%	3	AT, NL, UK	20.8%
+4 to +5%	2	FI, SE	4.5%
+2.4%	23	Średnia UE	97.6%
+3.0%		USA	
Szacunki nie zostały jeszcze przekazane	5	BG, EL, CY, MT, HR	

Eurostat uruchomił dedykowaną stronę internetową poświęconą wdrożeniu ESA2010 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/esa_2010/introduction

Została ona opracowana z myślą o producentach i użytkownikach danych z obszaru rachunków narodowych. Aby pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu do wdrożenia ESA2010, Eurostat opublikował "Podręcznik dotyczący różnic pomiędzy ESA95 a ESA2010". Podręcznik ten zawiera opis każdej ze zmian oraz przykłady liczbowe. Jest on dostępny na stronie internetowej poświęconej wdrożeniu ESA2010.

Eurostat przygotował także plan szkoleń dotyczących najważniejszych zmian oraz opracował specjalistyczne podręczniki, które powinny być przydatne w dostosowaniu rachunków narodowych. Materiały te zostaną także umieszczone na przedmiotowej stronie.

Ważnym wydarzeniem, związanym z przyjęciem ESA2010, będzie konferencja na wysokim szczeblu poświęcona rachunkom narodowym, zaplanowana na czerwiec 2014 roku w Luksemburgu. Jej celem będzie przedstawienie zmian w rachunkach narodowych, jakie niesie wdrożenie ESA2010, a także programu badań w tym ważnym obszarze statystyki.