



---

## **Европейская экономическая комиссия**

### **Конференция европейских статистиков**

#### **Пятьдесят восьмая пленарная сессия**

Париж, 8–10 июня 2010 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

#### **Влияние глобальных кризисов на статистические системы**

### **Уроки, вытекающие из кризиса для социальной статистики**

#### **Записка Евростата**

##### *Резюме*

Кризис показал, что для повышения степени полезности для разработчиков политики и других пользователей социальной статистики в будущем в этой отрасли статистики необходимо внести ряд улучшений. Для улучшения мониторинга социальных последствий кризиса, повышения эффективности незамедлительных мер реагирования и обеспечения большей оперативности в будущем в настоящем документе предлагаются конкретные решения в различных областях социальной статистики. Наиболее важные вопросы касаются улучшения использования имеющихся данных; повышения степени своевременности и периодичности представления имеющихся данных (обследования и административные данные); сбор дополнительных данных/показателей; формирования новых оперативных механизмов мониторинга; обмена информацией о процессах, инструментах и передовой практике; более эффективного распространения данных и улучшения связей с пользователями.

## I. Введение

### A. Общие сведения

1. В прошлом году Европа испытала на себе беспрецедентное давление в связи с глобальным экономическим кризисом. Этот кризис разразился в августе 2008 года на фоне мощнейших финансовых потрясений с 1929 года, а за ним последовала экономическая рецессия со всеми вытекающими из этого серьезными последствиями для рынка труда. В декабре 2009 года в зоне евро был зарегистрирован самый высокий уровень безработицы более чем за десятилетие (10%), и в настоящее время самые последние прогнозы Европейского союза (ЕС) указывают на то, что в 2010 году показатель безработицы в 16 странах – участницах зоны евро вырастет до рекордного послевоенного уровня – 11%.

2. В наибольшей степени от экономического спада и роста безработицы пострадали молодежь, пожилые люди, мигранты и этнические меньшинства, низкоквалифицированные работники и те, кто имеет временные контракты. Доходы домашних хозяйств падают, а риск увеличения масштабов бедности возрастает. Под угрозой оказалась социальная сплоченность.

3. ЕС и государства-члены отреагировали на это оперативно. Прежде всего они приняли меры для предотвращения полного коллапса финансового рынка осенью 2008 года, а затем, в декабре 2008 года, они договорились ввести в действие Европейский план экономического восстановления (ЕПЭВ), чтобы сдержать и остановить спад и создать условия для подъема. Сегодня появились признаки того, что великая рецессия, поразившая глобальную экономику, достигла своего дна; тем не менее, несмотря на некоторые позитивные сигналы в некоторых странах, множество факторов неопределенности все еще остаются в силе.

4. Это касается, в частности, социальной сферы, где последствия становятся очевидными не незамедлительно, а лишь спустя какое-то время после сокращения производства и обычно дают о себе знать даже после оживления в производственной сфере. Государства-члены отреагировали на социальную сторону кризиса, приняв меры в четырех основных областях<sup>1</sup>:

- a) рынок труда;
- b) поддержка уровней доходов;
- c) меры по смягчению непосредственного воздействия финансового кризиса на домашние хозяйства;
- d) инвестиции в социальную инфраструктуру и инфраструктуру здравоохранения.

Государства-члены рассматривают также пути преодоления возможных долгосрочных последствий кризиса для основных систем социального обеспечения и страхования.

---

<sup>1</sup> См. "Updated joint assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses".

## В. Роль статистики в кризисные и посткризисные периоды

5. Во времена кризисов статистика может выполнять две главные роли. Во-первых, статистические показатели могут служить "системами раннего предупреждения", а во-вторых – они могут помогать отслеживать последствия, анализировать меры реагирования на кризис на уровне политики и оценивать стратегии выхода из него. Применительно к социальной статистике главный интерес представляют аспекты, связанные с мониторингом. Исключительно важно отслеживать такие социальные показатели, как занятость, безработица, иждивенчество, а также социальные расходы или чрезмерная задолженность, и вписывать их в более широкий контекст экономических показателей и показателей государственных финансов с учетом их временных рамок. Это отражает также "запаздывающий" характер социальных явлений в периоды экономических спадов.

6. Многие международные и национальные статистические учреждения подчеркивают необходимость усиления роли статистики. Особенно это касается экономической и финансовой статистики. Например, многие уже принятые или запланированные на будущее меры были определены Международным валютным фондом (МВФ)<sup>2</sup>, а также обсуждены на различных конференциях, в частности в ходе пятидесят седьмой сессии Международного статистического института, проходившей в Дурбане в августе 2009 года<sup>3</sup>.

7. В сфере социальной статистики обсуждение вопроса о влиянии кризиса началось несколько позже. Оно было инициировано Евростатом, а первые прения были организованы на совещании европейских директоров социальной статистики в сентябре 2009 года.

8. Таким образом, в настоящем документе рассматриваются связанные с кризисом вопросы, которыми с тех пор занимаются специалисты в области социальной статистики в Европейской статистической системе (ЕСС). С учетом выявленных слабых мест в нем излагаются предложения по улучшению оперативности информационной системы в социальной сфере в целях более эффективного удовлетворения потребностей разработчиков политики и широких слоев общественности.

9. Кроме того, в нем утверждается, что способность реагировать на посткризисную ситуацию и предпринимать действия для обеспечения большей готовности к будущим кризисам зависит от наличия своевременных и достоверных данных.

10. Пользователи уже заявили о наличии значительных статистических потребностей в таких различных областях, как: рынок труда (например, необходимость знать, как рынки труда адаптируются к потрясениям, как реагируют предприятия и люди, а также какие группы в обществе особенно сильно затрагиваются ростом безработицы), защита доходов и социальная защита (например, необходимость оценки затратности и эффективности механизмов социальной защиты; последствий кризиса для нынешних и будущих пенсионеров, эволюции уровней чрезмерной задолженности), миграция (например, необходимость оценки того, как мобильность внутри ЕС сказывается на занятости, следует ли ожидать сокращения масштабов иммиграции в целях поиска работы из

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/37/28/44507045.pdf>

<sup>3</sup> Послание Комиссии Совету и Европейскому парламенту (COM/2009/0433 – GDP and beyond : measuring progress in a changing world).

третьих стран и даже будет ли обратная волна миграции из принимающих в направляющие страны), здравоохранение (например, необходимость оценки воздействия кризиса на неравенство в сфере здравоохранения или его влияния на инвестиции в инфраструктуру социальных услуг), образование и профессиональная подготовка (например, необходимость оценки воздействия кризиса на досрочное прекращение обучения).

### **С. Какие меры лучше принять для количественной оценки социальных последствий кризиса?**

11. Хотя большинство источников в принципе уже доступны или станут доступны в скором времени, тем не менее урок, извлеченный из кризиса для социальной статистики, заключается в том, что для более эффективного удовлетворения потребностей пользователей необходимо предпринять ряд действий.

12. Исходя из этого, были определены потребности в коррекционных мерах, прежде всего на основе обмена информацией с пользователями, и прежде всего с различными службами Европейской комиссии. Внимание заостряется прежде всего на мерах быстрого реагирования в целях обеспечения возможностей для более оперативного мониторинга нынешнего и любого будущего кризиса. Помимо этого необходимы структурные изменения. И действительно, хотя своевременные ключевые статистические данные в пределах одного года в кризисной ситуации абсолютно необходимы, налицо также потребность в оценке более долгосрочных и глубоких последствий кризиса на основе более структурных данных.

13. В кратко- и долгосрочной перспективе предлагаемые действия затрагивают разные аспекты оперативности: своевременность, заполнение информационных пробелов и гибкость.

14. Предложения охватывают разные области. Действия, которые будут предприниматься, должны согласовываться с перестройкой системы составления ЕСС, инициированной Комиссией в послании Совету и Парламенту СОМ (2009) 404 о методах составления статистики ЕС, с мерами, предусмотренными в документе "Валовой внутренний продукт (ВВП) и за его пределами"<sup>4</sup>/постстиглицевские инициативы", и с новой стратегией Комиссии ЕС–2020<sup>5</sup>. Необходимо взять на вооружение комплексный подход и уделять особое внимание межсекторальным вопросам, а также наращиванию синергизма за счет рационализации и укрепления связей между различными областями.

## **II. Состояние дел**

15. Были определены сильные стороны и потребности в коррекционных мерах, прежде всего на основе обмена информацией с пользователями.

<sup>4</sup> Послание Комиссии Совету и Европейскому парламенту (COM/2009/0433 – GDP and beyond : measuring progress in a changing world).

<sup>5</sup> Как это предложено в послании Комиссии COM(2010) 2020 "EUROPE 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth".

## **А. Сильные стороны Европейской социальной статистики**

16. Актуальная информация, имеющая важное значение для разработки политики, уже представляется заинтересованным сторонам, а также на более широкой основе распространяется среди общественности.

17. Например, во времена кризиса в рамках информационных потребностей общественности, СМИ и тех, кто отвечает за разработку и осуществление соответствующих стратегических мер реагирования, внимание, как правило, сосредоточивается на данных, представляемых с высокой периодичностью, поскольку они помогают уловить самые последние события. На европейском уровне центральными звеньями внутригодовой части информационной системы, касающейся роста труда, являются показатели рынка труда в рамках Основных европейских экономических показателей (ОЕЭП), а также ежеквартальные обследования рабочей силы ЕС (ОРС). Ключевыми показателями являются месячные показатели безработицы, квартальные показатели занятости (национальные счета), квартальные показатели вакантных рабочих мест, а также квартальный индекс затрат рабочей силы. Постоянно проводимые ОРС позволяют получить ряды квартальных микроданных, которые дают возможность проводить актуализированный краткосрочный анализ. Широкий спектр переменных параметров ОРС охватывает не только занятых и безработных со всеми их характеристиками, но и лиц, находящихся на периферии рынка рабочей силы. Кроме того, они обеспечивают возможность для описания индивидов, а также их роли в контексте домашних хозяйств. Устоявшимися каналами для распространения самых последних данных являются пресс-релизы по ОЕЭП и квартальные выпуски бюллетеня "Ключевые вопросы статистики", где приводятся основные показатели ОРС.

18. Данные, собираемые в рамках ЕСС, имеют очень высокое качество.

19. В большинстве областей уже существуют прочные правовые основы или осуществляется их консолидация/имплементация; они обеспечивают базу для сбора и передачи данных государствами-членами в соответствии с заранее установленными графиками.

20. Все шире используются административные данные (например, Европейская система интегрированной статистики социальной защиты (ЕСИССЗ) в части, касающейся валовых расходов и поступлений и получателей пенсионных пособий, вводимые данные для Системы счетов здравоохранения для целей отчетности по расходам на охрану здоровья).

## **В. Потребности в коррекционных мерах**

21. Во-первых, необходимо лучше использовать имеющиеся данные (признается факт отсутствия сфокусированных и актуальных публикаций). Необходимо предпринять усилия для анализа, в частности, воздействия кризиса на конкретные группы населения, такие как дети, молодежь, пожилые люди, мигранты или низкоквалифицированные работники. Исключительно важное значение имеет также более эффективное распространение данных и более совершенная связь.

22. Во-вторых, требуется обратить внимание на все аспекты оперативности: улучшить своевременность, заполнить информационные пробелы и повысить уровень гибкости.

23. В периоды кризиса значительно возрастает потребность в своевременном отслеживании социальной ситуации в ЕС и на национальном уровне. Серьезная трудность в деле отслеживания воздействия кризиса на социальную сферу связана со своевременностью представления данных общественности. Пользователи часто считают, что национальные статистические институты (НСИ) и Евростат тратят слишком много времени на обработку данных в целом. Даже в нормальных обстоятельствах отставание в представлении ежегодных данных на два-три года считается неприемлемым. Например, пользователи указывают на то, что в условиях быстрых перемен обычные общие показатели в таких областях, как доходы, бедность и социальная защита, являются довольно устаревшими (например, в совместном докладе о социальной защите и социальной интеграции (СДСЗСИ), представленном Совету в марте 2009 года, были приведены данные ЕСИССЗ и данные обследования доходов и условий жизни за 2006 год). Во многих областях необходимо найти решения для более быстрого опубликования данных.

24. Нужно восполнить информационные пробелы: некоторые области охвачены лучше, чем другие сферы, в которых все еще не удовлетворены существенные информационные потребности. Кризис высветил и новые потребности. Например, было заявлено о необходимости сбора данных о получателях минимальных доходов в контексте кризиса.

25. Необходимо повысить уровень гибкости: было указано на отсутствие механизма быстрого реагирования ЕСС.

26. Потребности в коррекционных мерах имеются в различных социальных областях; хотя в разных сферах ситуация является довольно неоднородной, общую результативность можно повысить.

### **III. План реализации коррекционных мер**

#### **A. Как улучшить своевременность?**

27. Одним из возможных вариантов являются меры по согласованию (и скорейшему установлению) сроков сбора данных на местах.

28. Приводимый ниже пример позволяет продемонстрировать возможности, существующие в такой области, как доходы и условия жизни. Обследование доходов, социальной интеграции и условий жизни (ОДСИУЖ-ЕС) является структурным обследованием, и нельзя ожидать, что для него будет представляться очень своевременная информация. Кроме того, пользователи, равно как и составители статистики, должны быть реалистичными и должны учитывать технические трудности НСИ (главным образом, проблемы времени и ресурсов). Прежде чем предлагать то или иное изменение, необходимо серьезно оценить возможные риски, связанные с нарушением преемственности, а также с негативным воздействием на сроки осуществления всего проекта.

29. Однако исключительный характер кризиса, по мнению пользователей данных, усиливает потребность в составлении более своевременных данных. В связи с этим Евростат вместе с НСИ обсудил четыре возможных варианта. Одним из этих вариантов является улучшение координации сроков сбора данных на местах во всех государствах-членах. С этой целью всем государствам-членам было предложено концентрировать работу по сбору данных на местах в первой части года (например, до августа каждого года). В более долгосрочной перспек-

тиве обсуждение вопроса о своевременности данных ОДСИУЖ придется вновь открыть в контексте адаптации правовой базы ОДСИУЖ.

## **В. Обмен информацией о процессах и инструментах в целях сокращения периода времени между сбором данных на местах и представлением окончательных рядов данных**

30. До сих пор усилия по сокращению продолжительности периода между сбором данных на местах и представлением данных Евростату предпринимались в нескольких областях. В этом плане усовершенствования уже были внесены в ОДСИУЖ, в обследование непрерывной профессиональной подготовки (ОНПП) и обследование образования взрослых (ООВ).

31. Для этих наборов данных были разработаны качественные инструменты их выверки. Программы выверки данных направляются в НСИ, что позволяет избежать многочисленных повторных передач данных и делает выверку данных как на национальном уровне, так и на уровне ЕС более эффективной и оперативной. Аналогичный подход планируется применить к ОРС. Этот подход позволяет добиться выигрыша в эффективности за счет i) выверки данных на начальных этапах и ii) поощрения применения стандартизированных подходов на основе модели "цикла жизни данных" (ЦЖД).

32. Сверх этого в среднесрочной перспективе можно получить значительный выигрыш, воспользовавшись опытом ведущих стран и обеспечив обмен передовой практикой с точки зрения механизмов работы и организации процессов. В случае ОРС, например, есть свидетельства того, что можно обеспечить значительные усовершенствования в плане своевременности сверх предусмотренных правовых требований. На национальном уровне передовой опыт в ЕС показывает, что квартальные ряды данных ОРС вполне можно публиковать в пределах 6–8 недель после соответствующего квартала (установленные предельные сроки составляют 12 недель). Необходимо изучить вопрос о наличии аналогичных возможностей в других областях.

## **С. Улучшение своевременности данных из административных источников**

33. Хотя административные источники имеют ряд серьезных недостатков по сравнению со статистическими обследованиями, по крайней мере в теории они имеют то преимущество, что данные можно получить легче и быстрее, а следовательно, статистика может составляться весьма своевременно. Однако на практике так бывает редко, и усовершенствования, внесенные в прошлом, все еще не обеспечивают полной реализации потенциала источников административных данных.

34. Признано, что масштабы возможных будущих усовершенствований будут зависеть от степени сложности взаимосвязи между запрашиваемыми статистическими данными и имеющимися административными источниками, но в целом положение можно было бы значительно улучшить, если направить усилия на то, чтобы обеспечить всесторонний учет статистических соображений в наборах административных данных, например посредством непосредственной интеграции статистических модулей в соответствующий административный регистр.

35. Можно привести пример из области миграционной статистики. Что касается иммиграции из третьих стран, то потенциально очень богатым источником данных является недавно составленный сборник данных о видах на жительство (в соответствии с постановлением 862/2007 Комиссии). Он содержит данные о числе первых видов на жительство, выданных гражданам третьих стран, которые дезагрегированы по признаку оснований для выдачи вида на жительство и по продолжительности срока действия вида на жительство. Основания применительно к оплачиваемым видам деятельности включают в себя такие признаки, как высококвалифицированный работник, исследователь, сезонный работник, а также другие оплачиваемые виды деятельности. Основания, связанные со сферой образования, включают в себя прохождение обучения и другие основания, связанные с образовательными целями. В настоящее время данные представляются лишь через 6 месяцев после окончания соответствующего года, тогда как административные данные по другим областям миграционной статистики (например, предоставление убежища, предупреждение незаконного проникновения и пребывания) передаются не позднее чем через 3 месяца после окончания соответствующего периода.

#### **D. Подготовка новых оперативных ключевых показателей на основе существующих источников (на примере доходов, социальной интеграции и условий жизни)**

36. ОДСИУЖ-ЕС представляет собой структурное обследование, тогда как кризис требует подготовки более своевременных статистических данных в отношении доходов и условий жизни. Данные ОДСИУЖ за год N (и N-1 в части информации, касающаяся доходов) становятся доступными в конце ноября года N+1, и необходимо найти решения для более быстрого получения информации, лучше отражающей текущее положение дел применительно к доходам и условиям жизни и позволяющей отслеживать развитие ситуации.

37. В связи с этим Евростат вместе с НСИ обсудил возможные варианты мер для быстрого получения выраженных в денежной и неденежной форме результатов на основе подвыборки, простого набора вопросов о доходах или оперативных данных о нефинансовой/финансовой нагрузке. Предпочтение было отдано подготовке оперативных данных о нефинансовой/финансовой нагрузке. Половина государств-членов могла бы направлять эти данные к июню года N+1. Это позволит улучшить своевременность части данных ОДСИУЖ-ЕС, что имеет исключительно важное значение для пользователей в качестве инструмента прогнозирования показателей бедности.

#### **E. Возможности повышения периодичности представления данных**

38. Для повышения периодичности представления данных в тех случаях, когда это является желательным с точки зрения пользователей, наиболее перспективным возможным шагом является использование административных данных, которыми можно пользоваться чаще, при относительно низких затратах (в случае обследований это представляется крайне затруднительным с точки зрения как затрат, так и нагрузки на НСИ). Это является особенно актуальным, когда административные данные сосредоточены в одном источнике.

39. Например, что касается такого источника данных о миграции, как вышеупомянутый недавно составленный сборник данных о видах на жительство



(в соответствии с постановлением 862/2007 Комиссии), то в принципе нет никаких причин, по которым сбор этих данных не мог бы осуществляться на месячной или по крайней мере квартальной основе (как это происходит при сборе большинства данных о предоставлении убежища). Такое повышение периодичности сбора данных позволило бы обеспечить более оперативное и более точное отслеживание воздействия кризисов. Необходимо будет оценить практическую применимость этого подхода во всех государствах-членах, поскольку ситуация с административными источниками (с точки зрения числа источников данных, которые используются) отличается от одного государства-члена к другому.

## **Е. Как восполнить информационные пробелы?**

40. Одним из ключевых элементов подхода к восполнению информационных пробелов является разумное сочетание информации, получаемой в ходе различных обследований. Полезность информации можно значительно повысить посредством полномасштабного применения концепции основной переменной, сопоставления данных и – в более долгосрочной перспективе – посредством создания основы для увязки данных. Эти инициативы составляют неотъемлемую часть стратегии перестройки социальной статистики. Кроме того, в конкретных областях в настоящее время разрабатываются также адресные меры.

## **Г. Расширение сферы охвата существующих наборов данных**

41. Нижеследующий пример позволяет продемонстрировать, как в области статистики рынка труда для восполнения информационных пробелов можно расширить сферу охвата существующих структурных инструментов.

42. Если факторы предложения на рынке труда охвачены хорошо, то в части спроса возрастает потребность в более качественной информации, в частности о спросе, неудовлетворенном предприятиями, т.е. о вакантных должностях. ОЕЭП по вакантным должностям, под которые была подведена правовая база в 2008 году, позволяют получить информацию об общем числе вакантных должностей и приблизительную поотраслевую разбивку на квартальной основе. Однако тем, кто разрабатывает политику, требуются более структурные детали, например в отношении требуемых навыков, видов занятий или уровней квалификации. Такие потребности в перспективной информации лучше всего удовлетворять на годовой основе. Необходимо возобновить дискуссию в рамках Европейской статистической системы, несмотря на то что прежние попытки, предпринимавшиеся в первой половине десятилетия, не увенчались успехом. Однако в свете изменившихся экономических условий, возможно, потребуется заново оценить "плюсы" и "минусы" (бремя для предприятий).

## **Н. Усиление сфокусированности внимания на динамике**

43. В рамках исследовательской деятельности и разработки политики все более усиливается внимание к продольному анализу рынка труда для отражения его динамики. Такой подход особенно важен во времена кризиса, которые являются временами радикальных перемен. К сожалению, в этом отношении ОРС как основной источник данных имеет недостатки. Хотя все государства-члены (за исключением Бельгии) действительно предусмотрели ротационную структуру выборки для ОРС, ротационные схемы не являются полностью согласо-

ванными. Само по себе не препятствует анализу динамики развития рынка труда на европейском уровне. Вместе с тем необходимо изучить ряд методологических вопросов для установления того, в какой мере практически возможно проведение сравнительного продольного анализа с учетом такого недостатка, как несогласованные ротационные схемы.

## **I. Как повысить степень гибкости?**

44. В настоящее время на случай серьезной чрезвычайной ситуации или необходимости быстрого и гибкого реагирования на неотложные потребности на уровне политики не существует никаких конкретных механизмов. На уровне ЕС представление оперативной и актуальной информации в таких ситуациях является довольно проблематичным. Как уже указывалось, структурные инструменты не могут быть преобразованы в краткосрочные инструменты; следовательно, для этой цели необходимо найти адекватные механизмы.

45. В настоящее время Евростат изучает возможности повышения степени гибкости с помощью частных систем сбора данных. В частности, в настоящее время испытывается инфраструктура системы "Евробарометр" для составления данных о расширении возможностей потребителей. В данном случае для оценки возможности более регулярного использования скорректированной по качеству системы "Евробарометр" существующие рамочные контракты в контексте системы "Евробарометр" использовались по максимуму (с точки зрения увеличения размера выборки, предварительных испытаний, проверок качества и т.д.).

46. Кроме того, Евростат предполагает начать обсуждение с государствами-членами вопроса о дополнительном механизме, опирающемся на обследования, которые способны обеспечивать более краткосрочные данные (ОПС, обследование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)). Предложение будет заключаться в достижении договоренности между государствами-членами относительно того, что в период серьезного кризиса эти инструменты можно было бы использовать в качестве средств быстрого реагирования. Таким образом, при проведении этих обследований будет предусмотрен ряд дополнительных краткосрочных вопросов, например относительно происшедших недавно или ожидаемых изменений в доходах, потребительского поведения, образования, здравоохранения, социальных пособий, миграции и т.д.

## **IV. Заключение**

47. Потребности в информации, ставшие очевидными в период экономического кризиса, высветили сильные стороны, а также ряд недостатков существующей системы отчетности по социальной статистике в ЕС. В документе рассматриваются эти слабые стороны и предлагаются коррекционные меры для улучшения оперативности системы. Предлагаемые меры вполне соотносятся также с основными европейскими инициативами: с реализацией стратегии ЕС-2020, с инициативой "ВВП и за его пределами", а также с перестройкой метода составления статистики ЕС.

48. Кроме того, обсуждение основных выводов, приведенных в этом документе, следует вынести за пределы европейских границ на уровень международных организаций в контексте укрепления сотрудничества между международными органами в деле удовлетворения потребностей в данных.

---