



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 областях¹:

- 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.

¹ 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)², а также обсуждены на различных конференциях, в частности в ходе пятидесятой седьмой сессии Международного статистического института, проходившей в Дурбане в августе 2009 года³.

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

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

³ 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"⁴/постстиглицевские инициативы", и с новой стратегией Комиссии ЕС–2020⁵. 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.

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

⁵ 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 бремени 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.
