



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CES/2000/15/Add.2
12 April 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Сорок восьмая пленарная сессия
(Париж, 13-15 июня 2000 года)

Тема 1

**ЕВРОСТАТ И ПРОБЛЕМА ВЫБОРА МЕЖДУ ОПЕРАТИВНОСТЬЮ,
ТОЧНОСТЬЮ И СОПОСТАВИМОСТЬЮ: ПРЕЖНИЕ ЦЕЛИ
И БУДУЩИЕ ЗАДАЧИ**

Вспомогательный документ, представленный Евростатом¹

I. Введение

1. За какую бы задачу официальные статистики ни брались, всюду перед ними встает крайне неприятная проблема выбора между различными свойствами официальной статистики, т.е. между точностью, оперативностью, своевременностью, сопоставимостью во временном разрезе, сопоставимостью между странами, детализированностью, последовательностью, согласованностью, надежностью, адекватностью, полезностью, транспарентностью, простотой или открытостью данных. Проблема выбора между всеми этими (и некоторыми другими) более или менее желательными свойствами официальной статистики может рассматриваться не только через призму затрат, но и под углом зрения

¹ Автор: Генеральный директор Евростата Ив Франше.

поиска компромисса между ними, т.е. большего выделения какого-то одного элемента и некоторого затушевывания другого. Однако официальные статистики не свободны в своем выборе. Их респонденты (без особого восторга общающиеся с ними), их законодатели (не всегда желающие глубоко вникать в их проблемы), их бюджетные органы (по натуре своей скупые) и их клиенты (не всегда оплачивающие их услуги) – все они играют в этом процессе собственную роль, одни непосредственно, другие косвенно.

2. Когда официальные статистики сводят воедино все задачи, которые ставят перед ними различные заказчики, то в лучшем случае они оказываются в какой-то степени запутанными, а довольно часто даже прямо противоречат друг другу. Чтобы прояснить этот вопрос, официальные статистики обсуждают его между собой и с некоторыми своими непосредственными заказчиками. Однако в конечном счете они просто должны выполнять свои обязанности официальных статистиков в рамках, установленных законом, и в пределах ресурсов, имеющихся в их распоряжении. В этих условиях они сами определяют свойства своих статистических данных и полностью несут ответственность за свой выбор. Если впоследствии оказывается, что серьезных жалоб ни от кого не поступает или что все выражают лишь легкое недовольство, то им, судя по всему, удалось достичь приемлемого и, следовательно, надежного баланса.

3. В прошлом официальные статистики в основном осуществляли свою работу довольно успешно. В последние десятилетия им значительно помог научно-технический прогресс. Им удалось согласовать более высокие требования пользователей, а также более жесткие юридические и финансовые ограничения, введенные для тех, кто собирает данные и обобщает их, благодаря использованию информационных технологий. Однако в последнее время в адрес официальных статистиков практически со всех сторон раздается всякого рода гораздо более серьезная критика. Давление, оказываемое на них, возрастает по мере изменения политической, экономической и социальной роли официальной статистики. Их обвиняют не только в том, что они работают неэффективно и не используют в достаточной мере возможностей современных технологий, но и в том, что они представляют неуместную информацию. В этой связи значительно возросла степень их готовности представлять результаты своей работы на рассмотрение средств информации, представителей научных кругов и специалистов. Сегодня они также гораздо более активно запрашивают мнения консультативных органов. Это заставляет их гораздо более внимательно прислушиваться к своим конечным пользователям.

4. Евростат, являясь центральным звеном Европейской статистической системы (ЕСС), имеет широкие возможности для согласования различных интересов (конечных) пользователей и (первоначальных) разработчиков официальной статистики. Для организаций, занимающихся подготовкой национальных данных, Евростат является

прежде всего важным и влиятельным пользователем, который даже может в какой-то мере определять, что им следует делать и каким образом им необходимо строить свою работу, а для пользователей в государственном и частном секторах Евростат является главным образом организацией, подготавливающей официальную статистику (Сообщества). Несомненно, положение Евростата порой является довольно щекотливым, поскольку ему приходится выслушивать критику с обеих сторон. Тем не менее Евростат имеет уникальную возможность (а также обязан) помочь пользователям понять, в каких пределах могут действовать официальные статистики, а организациям, подготавливающим данные, - принять требования пользователей.

5. Совершенно очевидно, что Евростат как учреждение Европейской комиссии обязан придерживаться плана действий, утвержденного Европейской комиссией в поддержку процесса европейской интеграции. Поэтому Евростат не может играть роль только честного посредника между пользователями и разработчиками официальной статистики. Однако процесс обсуждения вопроса о согласовании различных противоречивых задач с учетом ограничений и разных интересов должен будет протекать гораздо более активно в европейском контексте, поскольку все больше решений принимается на европейском уровне или, по крайней мере, с учетом европейских аспектов. В этой связи цели, которые преследует (должен преследовать) Евростат, будут оказывать еще большее влияние на национальные статистические управления, чем прежде. Поэтому для внесения определенной ясности в этот вопрос цели, стоявшие в прошлом перед Евростатом, будут в общих чертах обрисованы на предмет их влияния на проблему выбора между оперативностью, точностью и сопоставимостью данных. Затем будут намечены задачи, которые в будущем предстоит решить Евростату и его партнерам по ЕСС. И наконец, будут обсуждены некоторые альтернативные варианты действий и их вероятное воздействие на проблему выбора между оперативностью, точностью и сопоставимостью данных.

6. Однако не следует забывать о том, что официальные статистики во всей Европейской статистической системе (ЕСС) занимают последнюю ступень государственной административной структуры. Если в законодательство, в государственную политику, систему распределения бюджетных средств, по крайней мере с точки зрения гибкости бюджетной политики, а в административные структуры и в их организацию не будет внесено никаких изменений, то официальные статистики будут весьма ограничены в своих возможностях реагировать даже на во многом оправданную критику и адаптироваться к изменяющимся условиям спроса на статистическую информацию и ее предложения. Они не обладают той степенью автономности, которую они хотели бы иметь. Они могут действовать только в рамках, которые определяются законом, имеющимися в их распоряжении средствами государственной инфраструктуры и

ресурсами, уровнем поддержки со стороны как респондентов, так и пользователей, а также, что не менее важно, возможностями персонала.

II. Цели, стоявшие в прошлом перед Евростатом, в деле решения проблемы выбора между оперативностью, точностью и сопоставимостью официальной статистики Сообщества

7. Общеизвестно, что Евростат оказывает все возрастающее воздействие на процесс подготовки официальной статистики в государствах - членах ЕС. В настоящее время это воздействие ощущается практически на всех этапах этого процесса: начиная с первоначального сбора и последующей обработки данных и заканчивая компиляцией и окончательным распространением статистики. Однако изначально роль Евростата была гораздо более ограниченной. Потребовалось более 30 лет для того, чтобы влияние Евростата возросло до такой степени. В этой связи в различные периоды Евростат заострял внимание на разных свойствах официальной статистики.

На начальном этапе Евростат стремился прежде всего к повышению уровня международной сопоставимости официальной статистики для описательных целей.

8. Евростат постепенно завоевывал позиции органа, занимающегося подготовкой официальной статистики Сообщества на основе данных, собираемых на национальном уровне, и статистики, также компилируемой на национальном уровне. При этом первоначальная цель Евростата заключалась в содействии повышению уровня сопоставимости данных. Это оказалось весьма важным с политической точки зрения. Официальная статистика Сообщества привнесла количественный аспект в политические, социальные и экономические концептуальные основы ЕС. Располагая более сопоставимыми статистическими данными, Евростат значительно облегчил политическое руководство процессом интеграции, а также обеспечил возможность для улучшения координации политики различных государств.

9. Евростат должен был обеспечивать статистическую поддержку процесса интеграции. Позднее концепцию конвергенции пришлось вплести в статистическую канву. В этой связи Евростат предложил государствам-членам скорректировать свои статистические системы, правда постепенно и частично, с целью достижения более высокой степени сопоставимости данных. Однако в этом контексте оперативность компиляции данных не считалась особенно важной задачей. Это было очевидным следствием в большей мере описательной и в меньшей степени оперативной роли официальной статистики Сообщества. Причин требовать от государств-членов увеличить

скорость компиляции данных просто не существовало. Если повышение уровня оперативности компиляции данных и достигалось, то только косвенным образом – из-за своего рода конкурентной борьбы между статистическими службами государств-членов, поскольку ни один НСИ фактически не желал быть организацией, последней представляющей свои данные.

10. Оперативность сбора и обобщения данных имела значение только в некоторых довольно специфических областях, в которых статистика Сообщества играла прямую оперативную роль: сначала в области статистики угля и стали, а затем в таких областях, как статистика внешней торговли, сельского хозяйства и энергетики. В этих областях законодательством Сообщества устанавливались фиксированные, хотя и не очень сжатые сроки представления данных государствами-членами. Осуществление внешней экономической политики ЕС зависело не столько от оперативной, сколько от детальной информации, а проведение сельскохозяйственной политики ЕС требовало представления статистической информации прежде всего с учетом ежегодного политического цикла, главным образом с процессом составления бюджетного цикла. Поскольку своевременность не представляла особой проблемы для официальной статистики Сообщества, Евростат имел все основания настаивать на более высокой сопоставимости данных, которая в тот момент времени рассматривалась в качестве важнейшего свойства официальной статистики Сообщества.

Позднее Евростат все стал больше заострять внимание на точности (и адекватности) официальной статистики Сообщества для целей принятия политических решений на уровне ЕС.

11. По мере расширения использования статистики для принятия политических решений в конце 80-х годов, главным образом для принятия решений, имеющих финансовые последствия (размеры взносов в бюджет ЕС, право на участие в социальных или региональных фондах и т.д.), Евростату пришлось соответствующим образом изменить свои цели. Обеспечение сопоставимости данных, несомненно, оставалось одной из приоритетных задач Евростата, однако в связи с таким расширением масштабов использования официальной статистики значительно возросло значение точности данных.

12. Хотя в традиционной статистике (например, в выборочных обследованиях) точность данных можно было обеспечивать без особых проблем, в системах счетоводства (национальные счета, платежный баланс, социальные счета, экологические счета и т.д.) эта задача оказалась гораздо более сложной. В первом случае оценка точности данных может быть произведена с помощью статистических показателей (например, связанных с применяющимися методами выборки). Во втором же случае с оценкой точности данных

связаны гораздо более серьезные трудности, поскольку система счетоводства объединяет значительный объем статистической информации из различных источников, в отношении которой применяются достаточно сложные процедуры согласования данных в рамках ограничений, устанавливаемых системой счетоводства. В первом случае точность данных в той или иной степени может обеспечиваться силами самих статистиков, а во втором точность информации гораздо сильнее зависит от статистической системы в целом и, следовательно, от административных структур.

13. Одновременно стало также ясно, что осуществлявшуюся до этого довольно успешную стратегию согласования оперативной статистики, такой, как статистика внешней торговли, не так просто распространить на другие области. Стандартизация входных данных с целью повышения уровня как сопоставимости, так и точности данных оказалась эффективной только в тех областях, где ЕС имел исключительную компетенцию и где административные структуры государств-членов были в достаточной степени сопоставимыми и совместимыми. Евростату пришлось убедиться в том, что стандартизация входных данных является приемлемой для государств-членов только в том случае, когда этого удастся добиться при относительно низких издержках.

14. В этой связи, стремясь повысить точность данных, Евростат применил двуединый подход. Во-первых, с учетом разнообразия административных структур государств-членов Евростат стал уделять гораздо больше внимания эквивалентности выходных данных, чем стандартизации входной информации. Разумеется, это в значительной мере соотнобразывалось с принципом subsidiarity ЕС. Одновременно Евростат попытался повысить уровень транспарентности национальных процессов компиляции данных и укрепить доверие между учреждениями, участвующими в этих процессах, путем установления все более тесных контактов между ними. Статистика является достаточно точной и, следовательно, приемлемой для процесса принятия решений ЕС в том случае, если она не оспаривается. Официальные статистики, которые довольно хорошо знают друг друга и которые знакомы с особенностями профессиональных установок и практики своих партнеров, в меньшей степени склонны подготавливать статистику, которая оспаривается их коллегами. И такая вероятность еще более снижается, так как Евростат начал на регулярной основе более внимательно знакомиться с особенностями национальной практики. В этом отношении стратегия Евростата в последние годы была особенно успешной. Был принят ряд важных решений, в которых статистические критерии играли не последнюю роль (например, решения о праве государств-членов претендовать на вступление в валютный союз или о праве тех или иных регионов на участие в региональных фондах), и это в полной мере относится к критерию точности статистических данных Евростата.

В дальнейшем Евростату придется уделять гораздо более пристальное внимание оперативности официальной статистики для целей ЭВС.

15. В настоящее время регулярное представление (главным образом, структурированной и описательной) официальной статистики для процесса принятия политических решений приобрело более или менее рутинный характер. Порядок организации процесса компиляции данных является достаточно строгим, сроки их представления в целом соблюдаются, а вероятность возникновения споров по поводу точности информации крайне низка. Официальные статистики, конечно, понимают, что у них по-прежнему имеются неиспользованные возможности, однако найденный к настоящему времени баланс между оперативностью, точностью и сопоставимостью данных, судя по всему, является более или менее приемлемым для общих целей проводимой ЕС политики.

16. В любом случае степень сопоставимости данных будет возрастать в рамках ЕСС практически естественным образом, в том числе благодаря самому факту существования Евростата и его различных комитетов и рабочих групп. Установление все более тесных отношений между НСИ и регулярное обсуждение различных вопросов на уровне экспертов и руководящего звена приводит к системной конвергенции и, следовательно, к возрастанию степени сопоставимости данных даже в отсутствие каких-либо конкретных действий и инициатив Евростата.

17. Точность данных будет тщательно анализироваться и впредь, особенно в связи с тем, что пока не до конца ясно, будет ли достигнутая к настоящему времени точность по-прежнему приемлемой с юридической точки зрения. В последнее время аудиторы приступили к более внимательному рассмотрению процесса компиляции тех статистических данных Сообщества, которые используются для определения размеров взносов государств-членов в бюджет ЕС. Поскольку компиляция статистики и ведение счетов являются совершенно разными видами деятельности, то не исключено, что точка зрения бухгалтеров на точность данных будет несколько отличаться от мнения официальных статистиков. Вполне вероятно, что это приведет к ещё более строгому соблюдению статистических принципов и более глубокому пониманию особенностей статистических норм, т.е. тех концепций, которые имеют крайне важное значение для обеспечения точности статистических данных.

18. Однако наиболее приоритетное внимание необходимо будет уделять оперативности подготовки статистических данных. Для должного функционирования ЭВС требуется всеобъемлющая система статистической информации. Для операционной деятельности ЕЦБ необходим весь набор официальных и квазиофициальных статистических данных. Оперативные статистические данные имеют важнейшее значение для проведения

денежно-кредитной политики. Необходимо обеспечить постоянное наблюдение за процессом экономического развития в зоне евро (и за ее пределами). В этой связи официальные статистики уже не могут представлять свои статистические данные только исходя из специфики политического цикла в ЕС. Они должны обеспечить практически непрерывное информационное обслуживание путем представления соответствующих статистических данных. Сегодня уже нельзя ограничиваться своевременным представлением соответствующей информации на регулярной основе; она должна подготавливаться исключительно оперативно – и чем быстрее, тем лучше.

19. Кроме того, оперативно представляемая статистическая информация имеет важное значение не только для тех, кто занимается реализацией денежно-кредитной политики, но и для операторов финансовых рынков, которые (как предполагается и ожидается) должны реагировать на сигналы денежно-кредитной политики. Если бы операторы финансовых рынков не имели соответствующей информации или если бы уровень их информированности был более низким в сравнении с теми, кто занимается проведением денежно-кредитной политики, то уровень неопределенности и неустойчивости возрос бы, а эффективность денежно-кредитной политики значительно снизилась бы. Для обеспечения эффективности денежно-кредитной политики требуются единые концептуальные рамки, и статистическая информация позволяет обеспечить их количественное наполнение. В отсутствие высококачественных статистических данных крайне трудно сохранить стабильность денежной системы в условиях постоянного взаимодействия между органами денежно-кредитной сферы и операторами финансовых рынков, а также в обстановке постоянных дискуссий, в которых тон задают аналитики, консультанты и ученые.

20. Ввиду довольно специфических потребностей ЭВС изменится также значимость как точности, так и своевременности официальных статистических данных. Не исключено, что уже недостаточно будет обеспечивать точность данных на основе взаимного признания статистики для процесса принятия решений ЕС. Вместо этого точность данных должна будет подразумевать отсутствие каких-либо значительных корректировок после первого обнародования первой оценки. Своевременность информации более уже не будет считаться обеспеченной, если статистические данные будут представляться исключительно в соответствии с ритмом принятия политических решений в ЕС. Вместо этого потребуются оперативный выпуск первых оценок.

III. Возможные варианты действий по ускорению получения официальных статистических данных для целей ЭВС

21. В последние годы был достигнут определенный прогресс в деле ускорения процесса представления информации, однако этот прогресс, по общему мнению, является недостаточным (см. последний доклад ЭФС "Information requirements in EMU" ("Информационные потребности в ЭВС")). Исходя из этого, европейским официальным статистикам необходимо будет пересмотреть используемые ими способы сбора данных и компиляции статистики для целей ЭВС. Не исключено, что им потребуется пересмотреть свои организационные структуры и правовые основы, а также систему обеспечения ресурсами. И наконец, не менее важное значение имеет также необходимость обсуждения их приоритетов. Какое направление движения, скорее всего, изберут Евростат и его партнеры по ЕСС в связи с задачами образования ЭВС?

22. В прошлом Евростат содействовал сближению национальных статистических систем через обсуждение, законодательные рычаги, поощрение внедрения оптимальной практики и своего рода конкуренции между государствами-членами. Однако такое, вне всякого сомнения, довольно успешное сближение не переросло в полномасштабную интеграцию по целому ряду причин технического, организационного, экономического и политического характера. Государства-члены сохранили независимость своих статистических систем, хотя и в юридических рамках ЕС, однако они были готовы осуществлять свои суверенные права в рамках частично формальной, а частично неформальной сети Евростата, которая дала толчок к образованию системы, в настоящее время получившей название ЕСС.

23. Последствия этого очевидны. ЕСС пока не стала подлинно федеральной системой, и мало вероятно, что она станет таковой в ближайшем будущем. Поэтому она функционирует довольно неэффективно по сравнению не только с централизованными национальными статистическими системами, но и с достаточно фрагментированными статистическими системами, такими, как статистическая система Соединенных Штатов Америки. Это особенно касается такого важного свойства субгодовой статистики, как оперативность данных. Практически во всех областях статистическая система США превосходит ЕСС с точки зрения оперативности. Поскольку отставание статистической системы ЕС от статистической системы США в плане оперативности необходимо ликвидировать как можно скорее, сегодня уже нельзя попросту ждать того момента, когда процесс общей конвергенции принесет свои плоды; вместо этого Евростат и его партнеры по ЕСС, как представляется, должны принять неотложные меры для ускорения сбора и обработки статистических данных ЭВС.

24. Можно было бы рассмотреть ряд альтернативных вариантов действий для устранения такого очевидного недостатка, как неоперативность подготовки важнейшей краткосрочной статистики в ЕСС. Во-первых, хорошим подспорьем послужила бы довольно общая законодательная инициатива по созданию органа, наделенного полномочиями издавать, контролировать и строго применять стандарты, касающиеся оперативной подготовки всех видов официальной статистики, будь то статистика Сообщества или национальная статистика. Сам факт, что в настоящее время статистическая система США функционирует намного эффективнее, объясняется тем, что такие стандарты (т.е. обязательство представлять субгодовую статистику в течение 22 рабочих дней после завершения отчетного периода) были установлены более 30 лет тому назад. Не вызывает сомнения, что Евростат вполне может обеспечить издание таких стандартов и наблюдение за их осуществлением. Со строгим обеспечением их соблюдения, вероятно, возникли бы более серьезные трудности. Евростат не сможет использовать авторитет председателя ЕС или какие-либо мощные стимулы или сдержки. Мало вероятно и то, что Евростат будет способен наказывать или преследовать в судебном порядке какие-либо несоблюдающие стандарты национальные учреждения или требовать от национальных бюджетных органов выделить своим учреждениям адекватные ресурсы. Тем не менее сам факт существования таких стандартов, вероятно, поможет повысить уровень оперативности.

25. Во-вторых, Евростату, вероятно, потребуется рассмотреть возможность компиляции агрегированных показателей по зоне евро и ЕС, которые вовсе не обязательно представляют собой сумму данных, представляемых государствами-членами. Роль Евростата как организации, производящей расчеты в рамках ЕСС, не может вечно ограничиваться функцией ведения крупных электронных таблиц, позволяющих автоматически рассчитывать агрегированные показатели после представления своих данных последним государством-членом. Вместо этого Евростату потребуется создать собственный потенциал в области оценки агрегированных показателей на основе информации, имеющейся в Евростате, и посредством использования методов оценки, которые, по мнению Евростата, являются приемлемыми. В этой связи, вероятно, потребуется новый подход к репрезентативности данных, поскольку репрезентативность данных по зоне евро или по ЕС вполне можно будет обеспечить путем использования данных, представляемых только некоторыми государствами-членами.

26. Однако пока вовсе не обязательно (и, вероятно, в течение довольно длительного периода времени будет нежелательно) превращать Евростат в обычное статистическое учреждение, непосредственно участвующее в сборе данных. Вместо этого в качестве третьего варианта действий необходимо активно развивать специализацию и сотрудничество в рамках ЕСС. НСИ, применяющим широкопризнанную оптимальную

практику, можно было бы поручить компиляцию определенных статистических данных для тех государств-членов, НСИ которых не в состоянии применять такую практику (например, в силу своих размеров и связанных с этим затрат). Разумеется, в ходе этого НСИ, освобожденный от такой обязанности, должен будет оказывать поддержку НСИ, занимающимся компиляцией данных, по крайней мере в части их сбора.

27. В-четвертых, следует обсудить вопрос о целесообразности организации обследований по всей зоне евро или ЕС, при проведении которых, однако, ответственность за сбор данных и компиляцию статистики можно было бы возложить на один или несколько НСИ, но необязательно на все такие органы. НСИ не следует навечно обречь на компиляцию всего набора требующейся в настоящее время официальной статистики (Сообщества). Для некоторых НСИ, в частности для небольших статистических управлений, такая работа была бы непосильной задачей. Их затраты были бы, вероятно, слишком высокими, а уровень оперативности - слишком низким. Вместо этого небольшим НСИ следует разрешить сосредоточиться на абсолютно необходимых задачах и действовать в сотрудничестве с другими партнерами по ЕСС при осуществлении мероприятий, проведение которых можно было бы поручить другим НСИ. Это позволило бы модифицировать структуру ЕСС, т.е. повысить уровень специализации и интеграции.

28. Что касается такой области, как отраслевая краткосрочная статистика, то повышение уровня специализации и интеграции, вероятно, могло бы достаточно быстро привести к возрастанию оперативности в подготовке данных. Для краткосрочной статистики, которая является частью систем счетоводства, такая вероятность гораздо ниже. Статистические источники являются слишком разнородными, и поэтому в данном случае возможности для специализации намного уже. Кроме того, эти статистические данные в любом случае обычно считаются слишком конфиденциальными, чтобы их сбор можно было бы поручить партнерам по ЕСС. В этой области любой прогресс в плане повышения оперативности информации, как представляется, будет зависеть главным образом от способности Евростата разрабатывать адекватные методы оценки на основе пусть даже ограниченного объема информации, представляемой государствами-членами. Евростат преисполнен решимости добавить этот новый аспект в свою деятельность с учетом его важного значения для ЭВС, однако достижению этой цели в значительной степени способствовала бы поддержка государств-членов - не только НСИ, но и научных кругов.
