

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Шестьдесят восьмая пленарная сессия**

Женева, 22–24 июня 2020 года

Пункт 4 а) предварительной повестки дня

**Доклады, руководящие принципы и рекомендации,
подготовленные под эгидой Конференции:****обмен экономическими данными
и их совместное использование****Руководство по совместному использованию
экономических данных – краткий вариант¹****Записка Целевой группы по обмену экономическими данными
и их совместному использованию***Резюме*

В настоящем документе содержатся резюме, глава I «Введение» и глава VII «Направление дальнейших действий» «Руководства по совместному использованию экономических данных», включая основные рекомендации. В Руководстве анализируются конкретные примеры совместного использования экономических данных в статистических целях, определяются препятствия на пути совместного использования данных и даются рекомендации для их преодоления с указанием соответствующих инструментов и принципов. В Руководстве затрагиваются технические средства обмена данными, однако основное внимание уделяется другим аспектам, таким как необходимые культурные сдвиги, сотрудничество, коммуникация и правовые факторы. Целью расширения обмена данными является повышение качества, согласованности и детализации экономической статистики и статистики предприятий, а также способности анализировать деятельность многонациональных групп предприятий.

Настоящее Руководство подготовлено Целевой группой по обмену экономическими данными и их совместному использованию в составе представителей следующих стран и международных организаций: Дании, Италии, Ирландии, Канады, Мексики, Польши, Нидерландов, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Финляндии (председатель), Европейского центрального банка (ЕЦБ), Евростата, ЕЭК ООН, Международного валютного фонда (МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Статистического отдела ООН (СОООН). Целевая группа работала под председательством Тимо Коскияки (Финляндия),

¹ Настоящий документ был запланирован к изданию после установленного срока в силу обстоятельств, не зависящих от представившей его стороны.



отредактировал Руководство Арт Риджуэй. Хотелось бы поблагодарить Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ) за финансовую поддержку в завершении подготовки публикации.

Руководство подготовлено на основе углубленного анализа темы «Обмен экономических данных и их совместное использование», проведенного Бюро КЕС в октябре 2016 года, и накопленного опыта, включая результаты профильных инициатив Всемирной торговой организации (ВТО), Евростата, ЕЭК ООН, МВФ, ОЭСР и СОООН.

Полный текст Руководства был рассмотрен всеми членами КЕС в ходе электронных консультаций, проведенных в декабре 2019 года – феврале 2020 года. Некоторые замечания, полученные в ходе консультаций, уже учтены в настоящем кратком варианте, и все они будут отражены в полном окончательном варианте Руководства. С учетом поддержки, полученной в ходе электронных консультаций, Конференции европейских статистиков 2020 года будет предложено одобрить Руководство.

I. Резюме

1. Влияние глобализации и оценки масштабов деятельности многонациональных групп предприятий² (МНП) в статистике представляет собой одну из серьезнейших проблем в области измерения, с которыми сегодня сталкиваются разработчики экономической статистики и статистики предприятий. Разумеется, чтобы выпускать соответствующие статистические данные, статистики должны лучше понимать характер деятельности МНП. Совместное использование данных о структуре и деятельности МНП на национальном и международном уровнях между производителями официальной статистики стало императивом, гарантирующим высокое качество официальной статистики. Совместное использование данных, безусловно, не единственный инструмент повышения качества статистических данных. Не следует также забывать, что не все МНП можно привести к единому знаменателю. Они могут существенно различаться по своей природе или степени сложности. Кроме того, совместное использование данных может также оказаться актуальным в других, помимо МНП, случаях (например, в случае крупных экспортеров и/или импортеров, иностранных инвестиций, трансграничной рабочей силы, путешествий, фиксации новых международных цифровых бизнес-моделей (платформ) и т. д.).

2. В связи с влиянием экономической глобализации на измерения официальной статистики растет и настоятельная потребность в расширении – в дополнение к национальной работе – международного сотрудничества в области статистики. Например, эффект переноса деятельности в Ирландию, обусловивший необходимость значительного пересмотра, в результате которого в 2016 году годовой рост валового внутреннего продукта (ВВП) составил 26%, не вызвал компенсирующих изменений в статистике других стран. Один только этот пример служит убедительным, однозначным и явным свидетельством того, что нам нужно сотрудничать, проводить обсуждения, обмениваться данными и обеспечивать увязку статистических данных в новой среде на глобальном уровне.

3. Случаи подобного рода служат веским доводом в пользу организации безопасного обмена конфиденциальными данными в статистических целях на национальном и международном уровнях в соответствии со статистическим законодательством. Нам нужна современная глобальная рамочная система, позволяющая обмениваться конфиденциальными данными, поскольку они не будут покидать пределы статистической системы с обеспечением при этом полной защиты

² В настоящем Руководстве под многонациональным предприятием понимается группа (двух или более) предприятий, производящих товары или оказывающих услуги более чем в одной стране под руководством головного офиса в одной (или редко более чем в одной) стране.

конфиденциальности данных и их использования только в статистических целях. Сохранение конфиденциальности статистических данных имеет крайне важное значение для поддержания доверия и обеспечения устойчивости официальной статистики. Ключевым элементом укрепления доверия между МНП и другими заинтересованными сторонами в области официальной статистики является надлежащее статистическое законодательство. В настоящем Руководстве под совместным использованием данных понимается совместное использование данных для статистических целей производителями официальной статистики. Совместно использоваться могут качественные, количественные, конфиденциальные, неконфиденциальные, агрегированные или дезагрегированные данные, собранные непосредственно статистическими органами или иным образом полученные ими из различных источников, или же общедоступные данные. Конфиденциальные данные могут совместно использоваться только с применением защищенной технологии и только производителями официальной статистики, которые имеют достаточную правовую базу для обеспечения конфиденциальности статистических данных. Конфиденциальность статистических данных³ должна обеспечиваться на всех этапах совместного использования и обработки данных, включая полную гарантию того, что данные используются только для производства и повышения качества статистических данных, а не в каких-либо административных целях или для принятия решений в отношении отдельных статистических единиц.

4. Совместное использование данных давно стало обычным явлением на национальном уровне. Необходимо, чтобы национальное статистическое управление (НСУ), подразделение, производящее статистические данные в структуре национального центрального банка (НЦБ), и другие производители официальной статистики совместно использовали данные и информацию для обеспечения качества экономической статистики и статистики предприятий и снижения нагрузки на бизнес за счет повторного использования данных. Идея состоит в том, что данные собираются только один раз. Помимо совместного использования данных производителями официальной статистики, другие субъекты, собирающие информацию в процессе своей деятельности, – например, различные министерства, органы здравоохранения, учебные заведения и налоговые органы, – часто представляют сведения для производства статистических данных. Однако это рассматривается не как совместное использование данных, а как получение административных данных на основе статистического законодательства и только в одном направлении: от других государственных организаций к производителям официальной статистики, но, в силу статистической конфиденциальности, никогда в обратную сторону с какими-либо поправками статистического органа.

5. Ввиду наличия тех же предпосылок работа на национальном уровне закладывает основу для совместного использования данных на международном уровне. Необходимы прочная правовая база, четко проработанные процедуры и отношения доверия между теми, кто совместно использует данные как на национальном, так и на международном уровнях. Такое доверие может строиться только на основе прочных, документально подтвержденных правовых структур и соглашений, гарантирующих конфиденциальность данных и их использование только в статистических целях.

6. Структуры и деятельность МНП со временем развиваются с учетом требований бизнеса и могут не совпадать с национальными границами. У МНП могут возникать трудности при представлении отчетности о своей деятельности в разбивке по странам. Хотя статистиками разработаны рекомендации по учету глобальных производственных механизмов МНП, предпринимательские структуры постоянно эволюционируют, адаптируясь к новой деловой среде и открывающимся

³ Статистическая конфиденциальность и исключительное использование в статистических целях означают строгую конфиденциальность индивидуальных данных, собранных или полученных производителями официальной статистики и относящихся к физическим или юридическим лицам, а также использование таких данных исключительно в статистических целях с предоставлением доступа к ним только лицам, уполномоченным на это согласно статистическому законодательству.

возможностям. Для правильного отражения деятельности крупнейших МНП в национальной статистике часто нужно хорошо представлять себе их глобальные структуры и производственно-сбытовые системы и, соответственно, использовать данные совместно со статистическими органами других стран. Однако для реализации выгод совместного использования данных на международном уровне прежде всего необходимо хорошее понимание национальных потребностей в данных и того, какую пользу может принести совместное использование данных. Зачастую удобным способом поиска и понимания возможных выгод являются пилотные исследования.

7. В последние годы было выдвинуто несколько международных инициатив, связанных с совместным использованием данных и их увязкой; важность совместного использования данных подчеркивалась на различных форумах, где рассматривались проблемы, вызванные глобализацией. Эти первые шаги на пути к «концептуальному видению совместного использования статистических данных», о котором говорится в главе «Направление дальнейших действий» (глава VII), нацелены на то, как можно совместно использовать данные для достижения конкретной статистической цели. Они дали ценную информацию о важности совместного использования данных в плане качества некоторых статистических материалов и проиллюстрировали сложность глобальных производственных структур. Главное внимание в ходе обсуждения уделяется правовым барьерам и техническим вопросам, которые нужно решать, хотя интересы совместного использования данных в первую очередь требуют глубоких культурных изменений в статистических системах. Роль и масштабы воздействия культурных аспектов могут существенно различаться в разных странах, и этот вопрос придется решать в каждом конкретном случае.

8. Десятки лет статистики согласовывают статистические стандарты на международном уровне в целях обеспечения их сопоставимости. В последнее десятилетие это сотрудничество охватило вопросы разработки единых моделей статистического производства и совместного использования программных решений. Однако до сих пор в области статистического производства и сбора данных страны по-прежнему крайне изолированы, за несколькими исключениями, например в рамках Европейской статистической системы (ЕСС) и Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) и в отношениях между ними. Даже совместное использование неконфиденциальных агрегированных данных может быть весьма полезным, демонстрируя наличие проблем и асимметрии на двустороннем уровне, хотя этого и недостаточно для глобального согласования данных о МНП.

9. В последние годы некоторые статистические управления стали использовать данные совместно со статистическими управлениями стран, являющихся крупными торговыми партнерами. Эти статистические ведомства осознали ключевое значение совместного использования данных для подготовки актуальной и достоверной статистики по вопросам экономики и предпринимательской деятельности. Например, до начала совместного использования данных несбалансированность двусторонней торговли между Канадой и Китаем составляла в 2016 году 21,3 млрд долл. США, из которых 20,3 млрд долл. США получили объяснение в результате совместного использования данных агрегированного уровня и метаданных о методах составления статистики. В марте 2018 года Румыния провела аналогичное мероприятие с рядом стран Европейского союза (ЕС), значительно уменьшив асимметрию торговых потоков в обоих направлениях.

10. Совместное использование данных о потоках прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в рамках ЕС позволило повысить степень гармонизации статистических методов в государствах-членах. В качестве основы для совместного использования конфиденциальных микроданных о юридических лицах, связях, предприятиях и группах предприятий в 32 странах ЕС и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) Статистической службой ЕС (Евростат) создан уникальный реестр, по состоянию на 2017 год охватывавший более 127 000 европейских МНП. Реестр еврогрупп (РЕГ) содержит информацию, которая описывает каждое предприятие с точки зрения прав собственности, деятельности, числа занятых, а также структуры и оборота.

11. С учетом этих тенденций Конференция европейских статистиков (КЕС) учредила Целевую группу по обмену экономическими данными и их совместному использованию, которая разработала настоящее Руководство в целях содействия совместному использованию статистических данных. Руководство представляет собой значительный шаг вперед на пути признания необходимости совместного использования данных, обмена данными и их согласования на международном уровне. При этом в Руководстве также определяется круг препятствий для совместного использования данных и факторов, облегчающих такое использование, в целях преодоления этих и иных возникающих трудностей. В нижеследующих пунктах кратко излагаются основные рекомендации в поддержку концептуального видения совместного использования данных для целей статистики. Более подробные практические рекомендации по облегчению совместного использования статистических данных представлены в последующих главах Руководства.

12. Целевая группа рекомендует национальным статистическим управлениям (НСУ) и другим статистическим органам в соответствующих случаях:

- **проводить обзор национальных условий для оценки барьеров и факторов, способствующих обмену данными о МНП.** Во-первых, уточнить, как вопросы совместного использования данных для статистических целей статистическими органами на национальном и международном уровнях регулируются статистическим законодательством. В случае необходимости подготовить проекты правовых актов, предусматривающих возможность совместного использования данных для статистических целей производителями официальной статистики при соблюдении строгих условий и при наличии у них правовой базы, обеспечивающей конфиденциальность статистических данных. Для этого производители официальной статистики должны быть профессионально независимы, например от своих головных организаций, скажем, от министерства. Поэтому может возникнуть необходимость реорганизации – до внесения изменений в законодательство – составляющих частей национальной статистической системы (НСС) с целью выполнения требований к совместному использованию данных. Пересмотр толкования закона о статистике может также позволить обновить руководящие принципы, процедуры и правила совместного использования данных. Следует проанализировать, позволяет ли и, если да, то каким образом, институциональная структура НСС производить увязку данных. НСУ должны также иметь доступ ко всем соответствующим источникам данных о МНП, которые необходимы для обеспечения качества статистических данных, включая данные о МНП налоговых органов в разбивке по странам. Помимо использования законодательства, следует взаимодействовать с МНП в области совместного использования данных на базе добровольных соглашений и на основе добросердечных отношений получить социальную лицензию на совместное и повторное использование информации физического лица или компании в рамках деятельности по интеграции данных в статистических целях. При этом могут проводиться консультации с общественностью для анализа связанных с совместным использованием и интеграцией данных аспектов общественного восприятия и озабоченности по поводу неприкосновенности частной жизни в связи с любыми предлагаемыми законодательными изменениями;
- **подготовить национальную структуру для совместного использования данных о МНП** и выделить надлежащие ресурсы для деятельности по совместному использованию статистических данных. НСУ должны назначить подразделение или сотрудников, отвечающих за надзор и поддержку в связи с совместным использованием данных статистическими органами. Необходимы также усилия по развитию инфраструктуры статистических данных и разработке метаданных для обеспечения увязки данных в защищенной среде между статистическими областями и статистическими органами. Статистическим управлениям, возможно, придется углублять свои технические и юридические знания в области совместного использования данных и увязки микроданных с учетом соображений защиты конфиденциальных данных.

Следует разработать инструменты и механизмы для совместного использования данных с использованием примеров, приведенных в настоящем Руководстве, и подготовить рекомендации по связям с МНП. Определить национальные приоритетные области для обмена данными и важнейшие МНП в плане качества статистических данных; и

- **осуществлять международное сотрудничество**, уделяя особое внимание путям решения национальных проблем в области оценки деятельности МНП на основе совместных усилий. Во-первых, наладить более тесное сотрудничество для обмена опытом на международных встречах и обсуждения проблем в вопросах взаимодействия с респондентами из числа МНП и сбора и использования их данных в статистике. Во-вторых, начать международный обмен со странами, являющимися основными торговыми партнерами, анализируя случаи несбалансированности, и проводить двусторонние дискуссии и обмен данными в целях повышения качества данных и улучшения учета данных о важнейших МНП. В-третьих, участвовать в скоординированных и тщательно отобранных мероприятиях по совместному использованию данных с участием многих стран, использовать разработанные международными организациями инструменты и платформы согласования данных, направлять неконфиденциальные данные в хранилища и вносить свой вклад путем проверки, по мере возможности, данных в интересах улучшения хранилищ данных о МНП, таких как Аналитическая база данных ОЭСР по отдельным многонациональным корпорациям и их филиалам (АДИМА).

13. Выше изложены основные рекомендации, которые помогут НСУ расширять совместное использование данных. Особенно на начальном этапе важно будет определить приоритетные проекты совместного использования данных, выбрать те статистические области, которые в наибольшей степени выиграют от совместного использования данных и сосредоточить внимание на наиболее значимых МНП в экономике. Совместное использование данных начинается на национальном уровне с широкого и хорошо продуманного сотрудничества между основными производителями экономической статистики и статистики предприятий. Поскольку деятельность МНП не ограничивается национальными границами, необходимо международное сотрудничество специалистов по статистике. На первых порах международное совместное использование данных может осуществляться со странами, являющимися основными торговыми партнерами, однако на длительную перспективу следует ставить цель вхождения в глобальную сеть экспертов по МНП. Эти действия, обзор национальной правовой и информационной базы, разработка инструкций, инструментов и процедур, а также выделение адекватных ресурсов подготовят НСУ к совместному использованию данных на международном уровне.

14. Целевая группа рекомендует международным статистическим организациям:

- **организовать и координировать международную сеть экспертов по МНП** и международный обмен опытом и инновациями. В июне 2018 года на пленарной сессии КЕС было принято решение о создании международной сети экспертов по МНП и признана необходимость регулярного проведения международного форума. Совместная группа экспертов ЕЭК ООН, Евростата и ОЭСР по национальным счетам взяла на себя обязательство возглавить эти усилия. В первую очередь, участники этой сети должны регулярно встречаться или общаться иным образом, обмениваться опытом и передовой практикой в области совместного использования данных и информацией о типах метаданных о МНП (например, об их структуре или применяемых к ним статистических методах), а также делиться сведениями о последних инновациях в области сбора данных и обмениваться информацией об инструментах и методах. Сеть должна также охватывать центральные банки. Международная сеть экспертов должна предлагать конкретные меры по совместному использованию данных. Ее участникам следует также продумать пути продвижения вперед стран, которым не удастся добиться успешных результатов ни в изменении своего законодательства, ни в сотрудничестве с МНП в интересах организации совместного использования данных. Для ускорения

прогресса можно было бы создать руководящую группу в составе представителей международных организаций и ведущих стран. Необходимо координировать такую деятельность с сетью групп по крупным предприятиям (ГКП), которую планирует создать Евростат. Кроме того, для обеспечения международного обмена данными с участием статистических подразделений международных организаций необходимо уточнить определение глобальной статистической системы и ее роль в обмене данными. Полезно было бы создать платформу для обмена инструментами и инновациями в области совместного использования данных;

- **создать платформы, облегчающие анализ асимметрий, и поощрять скоординированные мероприятия по совместному использованию данных с участием широкого круга стран.** Наличие базы данных с агрегированными данными и статистическими материалами для выявления асимметрий способствовало бы расширению трансграничного сотрудничества между статистиками. Страны могли бы использовать материалы этой базы данных для того, чтобы начать обсуждение таких вопросов со статистическими органами других стран, анализируя значительные расхождения и прилагая усилия на двусторонней основе в целях поиска решений для их устранения. Один из дополнительных сегментов такой базы данных можно было бы выделить для сбора информации о текущих проектах по согласованию данных и их результатах. При проведении сессий совещаний экспертов по национальным счетам и торговой статистике можно организовывать тематическое обсуждение вопроса асимметрий. Эти платформы в значительной степени облегчили бы скоординированное осуществление мероприятий по совместному использованию данных с участием широкого круга стран;
- **разработать рекомендации и программы подготовки кадров в целях создания национального потенциала для обмена данными о МНП и их согласования.** Международные организации должны играть определенную роль в разработке и предоставлении учебных модулей для наращивания потенциала НСУ в области совместного использования данных, включая соответствующие навыки и инструменты, а также разработку архитектуры данных, на основе которой будет осуществляться совместное использование данных. Статистические управления и международные организации должны совместными усилиями разработать руководство по согласованию данных, изложив в нем ряд оперативных подходов и методов, которые страны могут использовать для согласования данных об объемах двусторонней и многосторонней торговли, инвестиций и производства. При этом полезную роль сыграют обмен опытом и информацией об извлеченных уроках в рамках международной сети экспертов по МНП и их обобщение;
- **содействовать безопасному обмену данными о МНП на основе существующих инициатив.** Цель будет заключаться в создании единого реестра крупнейших МНП для статистических целей. В идеале, страны, имеющие возможность делать это, будут направлять микроданные в этот статистический реестр. Представленные в Руководстве инициативы, которые реализуются в настоящее время, обеспечивают полезные инструменты, заслуживающие дальнейшего развития, например Реестр еврогрупп (РЕГ), Система раннего предупреждения, сеть по ПИИ и проект «Экспериментальные расчеты ВНД» Группы по МНП. Необходимо изучить возможности адаптации этой европейской практики для целей международного совместного использования данных ведомствами других стран. Эту работу можно было бы начать с рассмотрения возможностей разработки дополнительных сегментов базы данных АДИМА ОЭСР. В качестве отправной точки можно было бы привлечь НСУ к работе по проверке и пополнению данных о МНП по своим странам путем представления общедоступной информации о МНП, например данных из государственного реестра предприятий. На более позднем этапе конфиденциальные данные о МНП на уровне статистических единиц и данные, которыми обмениваются между собой статистические органы, могут помещаться в упомянутый дополнительный сегмент для использования

исключительно в разрешенных статистических целях. Поступающие от статистических ведомств конфиденциальные данные о МНП на уровне статистических единиц не будут помещаться в общедоступный сегмент АДИМА. Доступ для НСУ следует ограничить данными о МНП, имеющих действующие структуры в стране соответствующего НСУ, которые необходимы для статистического производства. Также будет ставиться задача создания инфраструктуры безопасного обмена данными для статистических ведомств, поскольку объемы обмена данными начинают расти. В частности, возможно проведение работы по изучению процедур, с помощью которых статистические ведомства применяют определенный «алгоритм» для увязки микроданных, выявления асимметрий на уровне предприятия и направления странам информации о полученных результатах по каналам обратной связи; и

- **сотрудничать с МНП, бухгалтерами и законодателями в целях укрепления основы для сбора данных в будущем.** Для решения проблем оценки объемов деятельности МНП необходимы глобальные усилия. Международное статистическое сообщество должно планировать конкретные шаги, призванные содействовать внедрению и использованию глобальных уникальных идентификаторов предприятий и их признанию правительствами. Например, Идентификационный сервис РЕГ является приложением, помогающим статистическим производителям идентифицировать юридические единицы. Другим интересным примером является Глобальная система идентификаторов юридических лиц (ГСИЮЛ). Эти примеры служат хорошей отправной точкой для разработки глобального уникального идентификатора, который можно было бы применять во всех странах. Участникам сети экспертов по данным о МНП следует связаться с несколькими крупнейшими МНП для анализа их процедур представления данных различным национальным статистическим органам и оценки возможностей разработки более согласованной и эффективной процедуры представления данных для статистических органов нескольких стран (с переходом в перспективе на систему однократного сбора данных о МНП). Потенциальным направлением работы могло бы стать сотрудничество с производителями программного обеспечения для предприятий в целях включения в системы информационных технологий (ИТ-системы) для предприятий требований предоставления статистической отчетности. Кроме того, работа в изоляции уже неэффективна. Следует изучать возможности выхода на международные сообщества, разрабатывающие стандарты бухгалтерского учета, для продолжения сотрудничества с МНП и дальнейшего улучшения системы представления данных. Такое сотрудничество статистиков и представителей МНП можно было бы продолжить на совещаниях «Бизнес в ОЭСР» (БИАК) и постоянной Межправительственной рабочей группы экспертов Организации Объединенных Наций по международным стандартам учета и отчетности.

15. В целом, международным статистическим организациям следует заниматься главным образом разработкой механизмов и общей структуры совместного использования данных на международном уровне, а также содействовать совместному использованию данных на основе разработки технических решений, инструментов и руководящих принципов.

16. При проведении следующего обзора Основополагающих принципов официальной статистики следует отражать и пропагандировать необходимость совместного использования данных в рамках глобальной статистической системы и сотрудничества национальных статистических систем. Обзор должен предусматривать принцип и пакет протоколов для поощрения международного совместного использования данных, обмена данными и согласования данных между национальными официальными статистическими органами. При этом следует охватывать трансграничную деятельность в статистических целях (не для публикации) для повышения точности показателей официальной статистики по МНП и связанной с ними деятельности, а также устранения асимметрии с точки зрения последовательности, связности и качества данных.

17. Небольшие шаги и успешный опыт – вот, пожалуй, лучший способ продемонстрировать, что совместное использование данных статистическими органами представляет собой верный путь вперед в глобализованном мире. Обмен частными данными невозможен без правовой основы, четкого мандата, достаточных для работы ресурсов и необходимых первоначальных инвестиций в технологии, совершенствование процедур и разработку методологии.

II. Введение

A. Чем объясняется необходимость Руководства по совместному использованию экономических данных?

18. В последние десятилетия прогресс в области технологий и связи, рост потоков капитала и доминирующее положение многонациональных корпораций, а также снижение транспортных расходов совершенно изменили характер глобального производства. В условиях реорганизации компаниями своих структур с целью максимального повышения эффективности и сведения налогообложения к минимуму глобализация обусловила расширение потоков торговли и капитала и масштабов перемещения людей через границы государств. Глобализация привела к более тесной интеграции экономики стран во всем мире. Это усложняет оценку объемов экономической деятельности. Почему? В значительной мере в силу того, что производство наших основных статистических данных ориентировано на национальный уровень по принципу постоянного местопребывания.

19. Национальным статистическим управлениям все труднее разграничивать МНП и их экономическую деятельность с целью выявления резидентов. В условиях, когда экономическая активность приобретает все более глобальный характер, мировые производственно-сбытовые системы действуют внутри МНП и между ними. МНП и связанные с ними производственно-сбытовые системы быстро изменяют свои стратегии и территориальную организацию, и без информации о всей производственно-сбытовой системе порой трудно определить, к экономике какой страны относится та или иная часть их деятельности. Различный подход к одним и тем же данным МНП в разных странах является источником возникновения серьезных асимметрий.

20. Предприятия переводят в цифровой формат свои системы управления информацией. Эти цифровые системы становятся все более стандартными, негибкими и заточенными под международные стандарты финансовой отчетности. При наличии внутренних наборов данных, построенных по принципу глобальной деятельности, МНП может быть сложно разделить свою деятельность по отдельным странам, как это требуется для официальной статистики. МНП должны будут представлять различные виды отчетов статистическим органам разных стран по отдельности. МНП выиграли бы от более эффективной системы управления отношениями с респондентами с разработкой решений для последовательного представления их данных этим различным статистическим органам.

21. В конечном счете, качество, согласованность и последовательность данных о МНП на национальной основе влияет на такие ключевые агрегаты, как валовая добавленная стоимость (ВДС), валовой национальный доход (ВНД), ВВП и т. д., а также на платежный баланс, торговые потоки и всю последовательность счетов вплоть до финансовых счетов.

22. Позднее в настоящем Руководстве будут представлены примеры того, как совместное и повторное использование может приводить к повышению качества статистических данных и разработке более эффективных способов их производства. Усиливающаяся глобализация заставляет официальные статистические органы искать решения за пределами национальных границ и рассматривать варианты, предусматривающие, в частности, обмен экономическими данными на национальном и международном уровнях.

23. На национальном и международном уровнях необходимы новые механизмы совместного использования данных в целях повышения качества, согласованности и актуальности данных экономической статистики и статистики предприятий и эффективности их производства. Без полной картины деятельности МНП представляется затруднительным обеспечить непрерывную, осмысленную и точную оценку объемов мирового производства и торговли, а также понять влияние МНП на макроэкономическую статистику и статистику предприятий. Столь полная картина и систематический подход к представлению данных статистическими органами, вероятно, принесут немало пользы и МНП. Необходимо проанализировать риски и препятствия, связанные с совместным использованием данных и обменом ими, и выявить те факторы, которые позволят активизировать обмен экономическими данными (в том числе информацией о бизнес-структурах) в рамках производства статистической информации.

24. Помимо официальной статистики, необходимость обмена данными для выполнения стоящих задач в этой все более глобальной среде возникает и в других сферах деятельности. Новые инициативы в области обмена данными включают, например, обмен данными для целей налогообложения о размытии налогооблагаемой базы и выводе прибыли из-под налогообложения (РНБВП). Такие инициативы могут выступать для официальных статистиков полезным источником данных, которыми они обмениваются на международном уровне, и способствовать дальнейшему повышению качества статистических данных.

25. Помимо служб, которые производят статистические данные, массу данных для выполнения своих задач собирают и другие национальные органы. Зачастую эти данные могут использоваться для составления официальной статистики. В тех областях, где административные данные полезны для целей официальной статистики, значительного сокращения бремени статистической отчетности можно добиться за счет использования данных, собранных другими национальными органами.

26. В некоторых странах НСУ сталкиваются с общим требованием, согласно которому данные, необходимые для государственного управления, включая статистические данные, должны собираться только один раз. Кроме того, статистические данные должны сохранять свою актуальность в условиях все большей глобализации экономики и предоставлять более подробную и своевременную информацию об изменениях в экономике. Это требует доступа к большому количеству данных о деятельности за пределами национальной территории и нередко вне пределов досягаемости для НСУ одной страны.

27. Таким образом, имеются как внешние факторы, влияющие на совместное использование данных (например, цифровизация в ее различных формах), так и потребности статистики в расширении совместного использования данных в целях обеспечения актуальности и общего качества официальной статистики. Поэтому порой НСУ приходится все больше полагаться на использование вторичных данных и, следовательно, расширять масштабы совместного использования данных и обмен ими с другими учреждениями как на национальном, так и на международном уровнях.

28. Проблема, которую глобализация представляет для экономической статистики и статистики предприятий, находится в центре внимания работы, ведущейся на протяжении более десяти лет, о чем свидетельствует приводимый ниже перечень:

- Экономическая глобализация: вызов для официальной статистики⁴ (совместный семинар ЕАСТ/ЕЭК ООН/Государственной службы статистики Украины, 2008 год);
- Доклад: Целевая группа по учету некоторых видов деятельности многонациональных корпораций в национальных счетах⁵ (Евростат, 2009);

⁴ www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Economic%20globalization.pdf.

⁵ www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/wgna/Report_TF_recording_activities_multinationals_national_accounts.pdf.

- Справочник ОЭСР по показателям экономической глобализации⁶ (ОЭСР, 2010 год);
- Руководство по воздействию глобализации на национальные счета⁷ (ЕЭК ООН/ОЭСР/ЕВРОСТАТ, 2012 год);
- Руководство по измерению глобального производства (ЕЭК ООН, 2015 год) на английском⁸ и русском⁹ языках;
- Учет глобальных производственно-сбытовых систем (ГПСС), вспомогательные счета ГПСС и комплексная статистика предприятий¹⁰ (СОООН, 2019 год).

29. Приведенный выше перечень не является исчерпывающим. Кроме того, для решения практических вопросов, касающихся, в частности, МНП, компаний специального назначения (КСН), асимметрии и т. д., требуются различные инициативы, реализуемые путем проведения семинаров, рабочих совещаний, двусторонних переговоров между странами и т. д.

30. В результате этой работы все чаще высказывается мнение о том, что совместное использование данных и обмен ими должны стать важным элементом инструментария специалистов по статистике при разработке подходов к возникающим в связи с глобализацией проблемам измерения.

31. В Руководстве по измерению глобального производства в качестве приоритетной задачи выделяется необходимость разработки новых методов и источников для последовательного и эффективного сбора и компиляции статистических данных о наиболее крупных и структурно сложных МНП. В Руководстве также отмечаются пределы национального и международного совместного использования данных производителями официальной статистики, обусловленные ограничениями в области правового регулирования и конфиденциальности, которые во многих случаях сдерживают возможности повышения качества анализа воздействия МНП на официальную статистику.

32. В ходе состоявшихся в 2015 и 2016 годах совещаний Совместной группы экспертов ЕЭК ООН, Евростата и ОЭСР по национальным счетам страны подчеркнули необходимость сопоставления данных и обмена данными между разработчиками экономической статистики и статистики предприятий внутри стран и между странами для обеспечения надлежащего подтверждения данных и повышения качества, актуальности и согласованности данных в различных областях. Глобализация требует от статистических органов понимания значимости информации партнеров и того, как это может дать полезные идеи на основании мнений других участников крупных сделок. Необходимо будет принимать во внимание национальные условия, правовые и технологические вызовы, а также возможные риски, например риски, касающиеся процессов производства статистических данных, доверия респондентов и населения в целом, а также вопросы конфиденциальности.

В. Ход работы

33. При обсуждении Группой экспертов по национальным счетам в 2015 и 2016 годах вопроса о совместном использовании данных в рамках последующей деятельности в связи с Руководством по измерению глобального производства, эксперты признали, что совместное использование данных имеет важное значение при

⁶ www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264108103-en.pdf?expires=1568133912&id=id&accname=ocid195767&checksum=B307D0B36827F3A631F63B2BCA422E90.

⁷ www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Guide_on_Impact_of_globalization_on_national_accounts_web.pdf.

⁸ www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/Guide_to_Measuring_Global_Production_2015.pdf.

⁹ www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2016/Guide_to_Measuring_Global_Production_-_RU.pdf.

¹⁰ <https://unstats.un.org/unsd/business-stat/gvc.cshtml/>.

поиске решений проблем, связанных с глобальным производством, и просили международные организации рассмотреть пути содействия обмену экономическими данными и их совместному использованию.

34. Ввиду этого Бюро (КЕС) постановило провести углубленный обзор вопросов обмена и совместного использования экономических данных. Этот обзор был проведен в октябре 2016 года на основе документа, подготовленного Статистическим управлением Финляндии при содействии со стороны ряда стран и организаций. В документе¹¹ очерчиваются вопросы и проблемы и выносятся рекомендации в отношении возможных последующих мер в тех областях, где можно обеспечить прогресс, включая необходимость разработки механизмов координации деятельности, обмена опытом, подготовки единых руководящих указаний и принципов в отношении обмена данными и создания технических средств для этой цели.

35. По итогам этого обзора Бюро подчеркнуло, что совместное использование данных на национальном и международном уровнях является необходимым условием для того, чтобы статистики могли описывать реальную экономическую ситуацию, проводить анализ характеристик МНП и предоставлять содержательные данные об их деятельности. Бюро подчеркнуло настоятельную необходимость обеспечения обмена данными между НСУ и обратилось к группе стран и организаций с просьбой определить основные направления и приоритеты и разработать круг ведения целевой группы для проведения работы в этой области.

36. В марте 2017 года Бюро КЕС учредило Целевую группу по обмену экономическими данными и их совместному использованию для проработки этого сложного направления деятельности. В состав Целевой группы вошли эксперты по национальным счетам, платежному балансу, статистике предприятий, статистике внешней торговли и другим видам экономической статистики из следующих стран и международных организаций: Дании, Ирландии, Италии, Канады, Мексики, Нидерландов, Польши, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Финляндии (председатель), Европейского центрального банка (ЕЦБ), Евростата, ЕЭК ООН, Международного валютного фонда (МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Статистического отдела ООН (СОООН). ЕЭК ООН выполняла функции секретариата Целевой группы.

37. При составлении Руководства использован существующий национальный и международный опыт, включая результаты профильных инициатив СОООН, Евростата, ОЭСР, Всемирной торговой организации (ВТО) и МВФ. Целевая группа обеспечивала координацию путем проведения регулярных консультаций с Группой экспертов по национальным счетам, Бюро и Конференцией КЕС, рабочими группами ОЭСР по национальным счетам и финансовой статистике и Консультативной группой экспертов по национальным счетам.

38. После завершения первого этапа работы Целевая группа в июне 2018 года представила пленарной сессии КЕС промежуточный доклад для обсуждения и представления замечаний. В промежуточном докладе были предложены практические решения и инструменты для дальнейшей проработки в интересах совместного использования данных. В нем изложены выводы Целевой группы в отношении основных задач первого этапа:

- обзор конкретных примеров полезного обмена данными;
- выявление содействующих факторов и препятствий и внесение предложений в отношении практических вариантов устранения проблем;
- поиск путей идентификации МНП, имеющих решающее значение для обмена данными;
- ГКП в статистических ведомствах.

¹¹ www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/bur/2016/October/03-In-depth_review_on_data_sharing_final.pdf.

39. С июля 2018 года по июнь 2020 года Целевая группа осуществляла второй этап работы с учетом мнений, высказанных в ходе пленарной сессии КЕС и других консультаций, проводившихся в 2018 году. На втором этапе Целевая группа разрабатывала рекомендации, инструменты и принципы для статистических управлений в целях содействия обмену экономическими данными. Кроме того, выявлялись примеры новаторских способов обмена экономическими данными с целью повышения качества и согласованности статистических данных и эффективности анализа деятельности МНП.

40. Помимо регулярной координации деятельности с несколькими группами экспертов, Целевая группа также вносила свой вклад в работу по этому профилю, проводившуюся Группой экспертов по статистике международной торговли и экономической глобализации (ИТЕГС), Инициативой G-20 по устранению пробелов в данных, проектом Евростата по интегрированным глобальным счетам (ИГС), соответствующими целевыми группами КЕС и Проектом по интеграции данных в рамках Группы высокого уровня ЕЭК ООН по модернизации официальной статистики.

41. Целевая группа представила проект руководства Бюро КЕС в октябре 2019 года и, соответственно, пленарной сессии КЕС для утверждения в июне 2020 года.

С. Структура Руководства

42. После краткого резюме и введения в главе II полного варианта Руководства проводится обзор положения дел в области обмена данными в статистике и дается представление о практике статистических управлений в области обмена данными в настоящее время. Используя ряд источников, Целевая группа выявила и проанализировала реальные примеры регулярного обмена данными и разового обмена данными в статистических целях. В главе представлен краткий анализ случаев обмена данными, изученных Целевой группой.

43. В главе III полного варианта Руководства на основе рассмотренных примеров описаны факторы, способствующие и препятствующие обмену данными. В ней со ссылками на реальные примеры определены основные преимущества и проблемы совместного использования данных. Цель данной главы – обеспечить, чтобы руководство основывалось на тщательном анализе уроков, извлеченных из прошлого опыта обмена данными, и можно было разработать реалистичные и полезные рекомендации. В главе рассматриваются препятствия в области обмена данными в целях поиска решений и усиления воздействия факторов, способствующих совместному использованию данных. В главе приводятся ссылки на ряд полезных ресурсов и инструментов, чтобы облегчить совместное использование данных для статистических целей.

44. В главе IV полного варианта Руководства рассматриваются предпосылки для более точной выверки данных о МНП. В ней рассматривается вопрос о том, как выявлять МНП, представляющие наибольший интерес с точки зрения обмена данными, и наиболее существенные изменения в их деятельности. В главе представлен практический опыт отбора МНП для особого рассмотрения, например для включения в работу экспертов по МНП, и даются основанные на реальных примерах рекомендации по видам подлежащих обмену элементов данных с целью обеспечения высокого качества и актуальности экономической статистики и статистики предприятий. В ней также анализируются пробелы в практике обмена данными, которые следует устранить. Кроме того, в главе рассматривается роль организационных подразделений статистических служб, которые занимаются крупными предприятиями со сложной структурой, так называемых ГКП. В заключение в ней говорится о создании и координации международной сети экспертов по МНП.

45. В главе V полного варианта Руководства освещается один из ключевых вопросов создания условий для совместного использования данных на международном уровне – связь и взаимодействие с МНП. В ней излагаются основные

принципы установления первого контакта и проведения последующих встреч. Кроме того, даются рекомендации о том, как побуждать МНП к взаимодействию со статистическими органами, и анализируются преимущества совместного использования данных для МНП.

46. Глава VI полного варианта Руководства посвящена принципам Целевой группы и практическим рекомендациям по безопасному обмену экономическими данными. Она охватывает такие вопросы, как разработка правовых рамок и обеспечение конфиденциальности при обмене экономическими данными, а также принципы эффективного и безопасного обмена данными. Конкретные меры по обмену данными необходимо дополнительно уточнить в международной сети экспертов по МНП. Для любого обмена конфиденциальными данными нужна юридически обязывающая основа (соглашение, национальное законодательство, международное право). В главе также освещаются некоторые полезные, общеприменимые инструменты и конкретные решения, которые будут использоваться при обмене данными.

47. В представленной ниже главе VII содержатся предложения по будущим сценариям сбора экономических данных и обмена ими. В ней освещаются некоторые инновационные виды практики в статистических ведомствах и других отраслях (например, в области налогообложения). Завершает главу обсуждение перспектив будущего обмена данными для статистических целей, кроме того, вносятся предложения по дальнейшей работе.

III. Направление дальнейших действий

A. Введение

48. Рекомендации, содержащиеся в предыдущих главах, вытекают из работы, начатой с учетом мнения Бюро КЕС, полагающего, что в условиях глобализации экономики национальная официальная статистика не может выпускаться в отрыве от остального мира. Статистики должны иметь возможность обмениваться данными со статистическими органами других стран, в некоторых случаях, в принципе, так же как это уже делают налоговые органы. Для получения полного и точного представления о деятельности МНП, влияющей на национальную статистику, глобальная статистическая система должна действовать решительно и скоординированно для устранения препятствий на пути международного совместного использования данных в статистических целях и, что еще важнее, создать более однородную и эффективную международную статистическую систему, используя преимущества совместного использования данных. Специалистам по статистике следует налаживать и поддерживать тесные партнерские отношения с МНП для обсуждения имеющихся преимуществ и содействия повторному использованию данных в целях разработки статистических данных, которые позволяют увидеть в новом свете национальную экономику, глобальные производственно-сбытовые системы, экономические взаимосвязи и другие политически значимые явления в глобальной экономике.

49. Как видится совместное использование статистических данных? Чего можно было бы достичь, если бы официальные статистические органы располагали всеми необходимыми данными? Статистики могли бы согласовывать данные о МНП в глобальном масштабе и производить экономическую статистику и статистику предприятий без статистических асимметрий, пробелов или повторного счета. Одни и те же данные можно было бы получать от МНП только один раз, а затем они использовались бы различными статистическими органами разных стран при подготовке целого ряда статистических материалов. Политики, предприниматели и научные работники получили бы возможность основываться в своей работе и в своих решениях на более точных статистических данных. Можно было бы точнее анализировать сдвиги в процессе экономической глобализации и изменения в глобальном разделении труда.

50. К сожалению, статистики еще далеки от возможности собирать все соответствующие данные о МНП. Во-первых, нам необходимо шаг за шагом

воплощать это концептуальное видение на практике. Где будут находиться данные о МНП – в глобальной базе статистических данных? Каким образом данные будут попадать туда – через защищенную платформу обмена данными? Кто будет отвечать за сбор и проверку данных – будет ли создан один пункт сбора данных о МНП или их будет несколько? Кто будет отвечать за управление глобальной базой статистических данных? Кто будет иметь доступ к данным – производители официальной статистики, официально утвержденные в качестве статистических органов, имеющих достаточное юридическое обеспечение для полной защиты конфиденциальных данных?

51. Настоящее Руководство является отправной точкой для развития практики обмена данными в официальной статистике. Обсуждение вопросов совместного использования данных будет продолжено на различных форумах, но одного обсуждения будет недостаточно. Необходимы согласованные усилия для продвижения глобальной повестки дня в области совместного использования данных в статистических целях. В этой главе вносятся предложения по такой глобальной повестке дня и представлена информация о других направлениях работы, проводимой в настоящее время в рамках таких международных инициатив в области совместного использования данных, как Инициатива Г-20 по устранению пробелов в данных и аналогичные инициативы Европейской статистической системы.

В. Основные рекомендации по совместному использованию данных для статистических целей

52. Рекомендации по совместному использованию данных в статистических целях разделены на те, в случае которых может быть достигнут прогресс на национальном уровне, и те, в случае которых международные учреждения должны будут активно участвовать в международном сотрудничестве с национальными статистическими ведомствами. После рекомендаций приводится подробный перечень практических мер. Практические меры представлены в порядке их вероятного осуществления с указанием в скобках ссылки на стратегические рекомендации.

53. Национальный уровень:

- провести обзор национальных условий для обмена данными о МНП: статистическое законодательство и статистическая база, интерпретация законодательства и процедуры и правила конфиденциальности (меры 1–3);
- подготовить национальную структуру для совместного использования данных о МНП: выделить ресурсы, разработать инструменты, обеспечить взаимодействие с МНП и организацию мероприятий в соответствии с потребностями страны (меры 4–8); и
- участвовать в международном сотрудничестве и совместном использовании данных для решения национальных задач по оценке объемов деятельности МНП (меры 9–12):
 - i. проанализировать действующую правовую базу для того, чтобы удостовериться, имеется ли в ней прямое запрещение обмена данными в статистических целях между статистическими органами (на национальном или международном уровне) или же такой обмен может быть разрешен. В отношении стран ЕС см. закон об ЕСС, разрешающий такой обмен. Подготовить юридические документы, прямо допускающие обмен данными для статистических целей между статистическими органами (на национальном и международном уровнях). Эти положения будут учтены при следующем пересмотре национального статистического законодательства. В ходе анализа и пересмотра статистического законодательства можно ориентироваться на Руководство ЕЭК ООН по модернизации статистического законодательства (2018 год);
 - ii. провести обзор текущей практики обмена данными и пересмотреть толкование закона о статистике в связи с действующими

процедурами и правилами конфиденциальности. Проанализировать потребности в повышении функциональной совместимости данных и их интеграции и увязки в рамках национальной статистической системы. Выявить факторы, препятствующие и способствующие обмену данными о МНП, для планирования действий в соответствии с главой III полного варианта Руководства;

- iii. рассмотреть возможность доступа в статистических целях к соответствующим данным, представляемым в рамках международного обмена, таким как данные отчетности по МНП в разбивке по странам, которыми располагают налоговые органы. См. международные рекомендации¹² по доступу ко всем данным, необходимым для статистического производства; изыскать примеры использования этих данных статистическими ведомствами в других странах;
- iv. назначить группу/подразделение, отвечающие за контроль и поддержку обмена данными между статистическими органами на национальном уровне и для участия в совместном использовании данных на международном уровне. Выполнение такой работы может входить в функции ГКП или аналогичного подразделения. Согласовать задачи подразделения, отвечающего за обмен данными, начать накапливать знания и навыки, необходимые для совместного использования данных и назначить координатора для международного сотрудничества в этой области;
- v. использовать представленную в настоящем Руководстве информацию об инструментах и передовой практике для подготовки к обмену данными, включая совершенствование инфраструктуры статистических данных, обновление инструкций и соглашений о конфиденциальности, использование типового соглашения о двустороннем обмене данными, как это предлагается в главе VI полного варианта Руководства;
- vi. подготовить коммуникационные материалы и рекомендации по ключевым вопросам обмена данными и конфиденциальности в рамках связей с МНП, как это описано в главе V полного варианта Руководства. Взаимодействовать с МНП в области совместного использования данных на базе добровольных соглашений и на основе добросердечных отношений получить социальную лицензию на совместное использование информации физического лица или компании в рамках деятельности по интеграции данных в статистических целях. При этом могут проводиться консультации с общественностью для анализа связанных с совместным использованием и интеграцией данных аспектов общественного восприятия и озабоченности по поводу неприкосновенности частной жизни в связи с любыми предлагаемыми законодательными изменениями;
- vii. выявить приоритетные области обмена данными в целях обеспечения качества экономической статистики, статистики предприятий и национальных счетов; и выбрать важнейшие МНП и элементы данных для обмена. Использовать критерии отбора и перечень элементов данных, указанные в главе IV полного варианта Руководства;
- viii. сформировать совместную группу с участием крупнейших в стране производителей экономической статистики и статистики

¹² В Руководстве ЕЭК ООН по модернизации статистического законодательства (2018 год) отмечается, что статистическое законодательство должно обеспечивать доступ ко всем источникам данных, необходимым для статистического производства.

предприятий или дополнительно включить вопрос обмена данными в повестку дня существующей совместной группы. Начинать с обмена менее конфиденциальными данными агрегированного уровня, метаданными и общедоступными данными;

- ix. наладить более тесное сотрудничество для обмена опытом и информацией об инструментах и извлеченных уроках на международных встречах экспертов и обсуждения проблем в вопросах оценки объемов деятельности МНП, взаимодействия с респондентами из числа МНП и сбора и использования их данных в статистическом производстве. Совместная Группа экспертов ЕЭК ООН/Евростата/ОЭСР по национальным счетам каждое второе совещание посвящает вопросам, связанным с измерением объема мирового производства;
- x. начать международный обмен данными о МНП со странами, являющимися основными торговыми партнерами, для анализа асимметрий, например в данных по внешней торговле, иностранным филиалам и международным инвестициям. Использовать возможности двусторонних дискуссий, организуемых и координируемых Евростатом и ОЭСР;
- xi. использовать инструменты и платформы согласования данных, разработанные международными организациями, например базу данных об асимметрии, выявленной в ходе проводимого МВФ Координированного обследования прямых инвестиций (КОПИ), Глобальную платформу ООН¹³ и базу данных ОЭСР по МНП АДИМА. Принимать участие в работе по проверке и развитию базы данных АДИМА в качестве хранилища данных о МНП, например, по возможности, путем совместного использования неконфиденциальных данных о предприятиях;
- xii. по мере необходимости, участвовать в скоординированных и тщательно выбранных мероприятиях по совместному использованию данных с участием широкого круга стран для анализа данных одного или нескольких МНП.

54. Эти меры призваны помочь статистическим органам в развитии статистической инфраструктуры и расширении базы технических и методологических знаний в области совместного использования данных и увязки микроданных совместно с другими национальными учреждениями и статистическими ведомствами других стран.

55. Международный уровень:

- организовать и координировать международную сеть экспертов по МНП и обмен опытом и инновациями (меры 1–3);
- создать платформы, облегчающие анализ асимметрий, и поощрять скоординированные мероприятия по совместному использованию данных с участием широкого круга стран (меры 4–6);
- разработать рекомендации и программы подготовки кадров в целях создания национального потенциала для обмена данными о МНП и их согласования (меры 7–9);
- содействовать безопасному обмену данными о МНП на основе существующих инициатив (меры 10–11); и

¹³ Глобальная платформа ООН представляет собой цифровую среду для разработки новых решений в области данных совместно со всем статистическим сообществом и для того, чтобы учиться вместе.

- сотрудничать с МНП, бухгалтерами и законодателями в целях укрепления основы для сбора данных в будущем (меры 12–14):
 - i. организовать и координировать работу международной сети экспертов по МНП для обмена опытом и передовой практикой, а также для совместного использования инноваций в области сотрудничества с МНП и обмена данными по этой тематике. Позднее этой сети следует заняться вопросами совместного использования данных о МНП и согласования экономической статистики и статистики предприятий;
 - ii. обсудить и уточнить определение глобальной статистической системы: какие организационные подразделения международных организаций входят в глобальную статистическую систему? Каким образом обеспечивается соблюдение ими основополагающих принципов официальной статистики, и имеют ли они право обрабатывать конфиденциальные данные?
 - iii. создать платформу для совместного использования новых инструментов, инноваций и передового опыта в области обмена данными. По возможности, можно было бы разработать перечень международных соглашений о совместном использовании данных, охватывающий также примеры из других областей, помимо официальной статистики. Статистические органы могли бы использовать этот перечень в качестве источника передовой практики и типовых моделей при разработке аналогичных соглашений или договоренностей о совместном использовании данных;
 - iv. разработать инструменты и платформы для анализа асимметрий в трансграничной статистике (с использованием, например, базы данных МВФ об асимметрии на основе КОПИ и Глобальной платформы ООН) с целью поощрения трансграничного сотрудничества для устранения асимметрий путем обмена статистической информацией;
 - v. начать скоординированное осуществление мероприятий по совместному использованию данных с участием широкого круга стран, чтобы страны могли воспользоваться возможностью одновременно решать вопросы, связанные с данными, в тех странах, где присутствуют соответствующие МНП;
 - vi. выделять время для обсуждения асимметрий, их причин и решений в ходе совещаний экспертов по национальным счетам, платежному балансу и торговой статистике, т. е. совещаний, организуемых Евростатом, ЕЭК ООН, ОЭСР, МВФ, СОООН и ВТО. Выявить основные причины асимметрий;
 - vii. разработать и организовывать курсы подготовки кадров для наращивания потенциала НСУ в области совместного использования данных, включая соответствующие навыки и инструменты, а также разработку архитектуры данных, на основе которой будет осуществляться совместное использование данных;
 - viii. разработать руководство по согласованию данных с описанием операционных подходов и методов, которые страны могут использовать для согласования данных о двусторонней и многосторонней торговле, инвестициях, производстве и доходах;
 - ix. изучить возможности адаптации европейской практики для целей международного совместного использования данных для учреждений в других странах;
 - x. создать центральное хранилище важнейших данных о МНП для использования национальными статистическими управлениями на

основе извлечения уроков из опыта РЕГ, Глобального реестра групп (ГРГ) и АДИМА. Эту работу можно начать с проверки данных АДИМА путем совместного использования общедоступной информации о МНП, например из государственных реестров предприятий, а также с рассмотрения возможности создания «дополнительного, статистического сегмента базы данных АДИМА», включающего конфиденциальные данные, которыми обмениваются между собой статистические органы только в разрешенных статистических целях. Проанализировать уроки осуществления национальных проектов, например проектов по созданию реестра предприятий в качестве стержневого компонента подготовки экономической статистики и статистики предприятий;

- xi. создать инфраструктуру для безопасного обмена данными между сетью экспертов по МНП и другими специалистами статистических управлений по обмену данными, поскольку объемы обмена данными начинают расти. В дополнение к упомянутым выше хранилищам следует извлекать уроки из опыта Системы раннего предупреждения Евростата, Сети по ПИИ и проекта «Экспериментальные расчеты ВНД» Группы по МНП. В качестве первого шага расширить возможности создания стимулов для того, чтобы страны, не входящие в ЕС, вносили свой вклад в работу Системы раннего предупреждения. В частности, возможно проведение работы по изучению процедур, с помощью которых статистические ведомства применяют определенный «алгоритм» для увязки микроданных, выявления асимметрий на уровне предприятия и направления странам информации о полученных результатах по каналам обратной связи. В этом случае не возникнет необходимости обмениваться микроданными между странами;
- xii. прилагать глобальные усилия по внедрению уникальных идентификаторов и планировать конкретные шаги с целью содействия их внедрению и использованию правительствами. Например, Идентификационный сервис РЕГ является приложением, помогающим статистическим производителям идентифицировать юридические единицы. Другим интересным примером является Глобальная система идентификаторов юридических лиц (ГСИЮЛ). Эти примеры служат хорошей отправной точкой для разработки глобального уникального идентификатора, который можно было бы применять во всех странах;
- xiii. связаться с несколькими крупнейшими МНП для анализа их процедур представления данных различным национальным статистическим органам и возможностей разработки более согласованной и эффективной процедуры представления данных для статистических органов нескольких стран (с переходом в перспективе на систему однократного сбора данных о МНП). Сотрудничать с производителями программного обеспечения для предприятий (например, с SAP);
- xiv. налаживать связи с международными сообществами, разрабатывающими стандарты бухгалтерского учета для продолжения сотрудничества с МНП и дальнейшего повышения качества данных, таких как «Бизнес в ОЭСР» (БИАК) и Постоянная межправительственная рабочая группа экспертов ООН по международным стандартам учета и отчетности.

56. Эти меры направлены на постепенное улучшение глобальной статистической инфраструктуры и расширение технических и методологических возможностей для безопасного совместного использования данных о МНП в статистических целях.

С. Работа в области совместного использования данных, ведущаяся по другим направлениям

57. Параллельно с подготовкой настоящего Руководства в рамках второй Инициативы Г-20 по устранению пробелов в данных в области совместного использования данных было сформулировано семь рекомендаций по поощрению совместного использования данных. Кроме того, НСУ и центральные банки европейских стран создали единую целевую группу для подготовки технико-экономического обоснования обмена конфиденциальной статистической информацией¹⁴ между статистическими ведомствами и центральными банками. Работа этих групп еще не закончена, но, по крайней мере, первоначальные рекомендации, как представляется, вполне согласуются с настоящим Руководством.

1. Инициатива Г-20 по устранению пробелов в данных

58. Второй этап Инициативы Г-20 по устранению пробелов в данных предусматривает общую рекомендацию по поощрению совместного использования данных. На основе практического опыта стран-участниц в области совместного использования данных с акцентом на основные препятствия, мешающие совместному использованию детализированных данных, и возможные подходы к преодолению таких препятствий, в рамках Инициативы Г-20 по устранению пробелов в данных высказываются следующие семь рекомендаций¹⁵:

- a) содействовать использованию единых, согласованных на международном уровне статистических идентификаторов;
- b) поощрять обмен опытом статистической работы с детализированными данными и повышать прозрачность;
- c) обеспечивать баланс конфиденциальности и потребностей пользователей;
- d) обеспечивать увязку различных наборов данных;
- e) представлять данные на международном уровне;
- f) рассмотреть пути повышения эффективности совместного использования детализированных данных;
- g) осуществлять сбор данных только один раз.

59. В дополнение к перечисленным рекомендациям, в рамках Инициативы Г-20 по устранению пробелов в данных также определены некоторые основные принципы. Национальные статистические органы должны в первую очередь содействовать совместному использованию данных на национальном уровне между соответствующими учреждениями и внутри них. Это поможет создать прочную базу для совместного использования данных на международном уровне. Для этого национальным органам следует пересмотреть рамки совместного использования данных (включая правовые, технические, финансовые и культурные ограничения) в интересах максимального увеличения объема информации, которую можно совместно использовать для статистических целей (на национальном и международном уровнях). Подробный анализ препятствий для совместного использования данных и способствующих такому использованию факторов, который содержится в главе III полного варианта Руководства, и соответствующие

¹⁴ Термин «конфиденциальная статистическая информация» вытекает из законодательства ЕС (2533/98:eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01998R2533-20150308&from=ES) о сборе статистической информации Европейским центральным банком. Под конфиденциальной статистической информацией понимается статистическая информация, позволяющая идентифицировать субъекты отчетности или любое другое юридическое или физическое лицо, организацию или филиал либо непосредственно по их имени или адресу, либо по официально присвоенному идентификационному коду, либо косвенным образом методом дедукции, тем самым раскрывая индивидуальную информацию.

¹⁵ Подробнее см.: data.imf.org/api/document/download?key=61400076.

рекомендации служат для национальных органов подспорьем при проведении этой работы. Национальные власти должны также в сотрудничестве с международными организациями укреплять и поддерживать отношения доверия между всеми соответствующими сторонами. Обсуждение вопросов связей в главе V полного варианта Руководства предоставляет необходимые для этого средства. Единые согласованные на международном уровне идентификаторы, согласованные определения данных и использование стандартных статистических методов и классификаций в комплексе с высококачественными метаданными облегчат совместное использование данных и, в конечном счете, достижение конечной цели – цели согласования данных и выпуска высококачественной статистики. В главе IV полного варианта Руководства рассматриваются элементы данных, обмен которыми будет производиться, и критерии выбора МНП для обмена данными. Предлагаемое Руководство по согласованию данных должно способствовать развитию этого подхода.

60. Было высказано предложение, чтобы первыми контактными лицами по вопросам совместного использования данных и их доступности стали члены Контактной группы ИУПД¹⁶. В целях расширения сети экспертов и активизации обмена опытом в настоящем Руководстве рекомендуется создать и координировать международную сеть экспертов по МНП. Помимо обмена передовым опытом и обсуждения вопросов, связанных с данными о группах многонациональных предприятий и совместным использованием экономических данных в статистических целях, эта сеть должна участвовать в практическом совместном использовании данных о МНП и в конечном счете сосредоточить усилия на согласовании экономической статистики и статистики предприятий на глобальном, национальном или региональном уровнях на основе совместно используемых данных. Сеть экспертов по МНП должна также взаимодействовать с некоторыми крупнейшими МНП для анализа их процедур представления данных различным национальным статистическим органам и рассмотрения возможностей разработки более согласованной процедуры представления данных.

2. Целевая группа КВФПБ по обмену конфиденциальной информацией

61. В 2019 году Комитет по валютно-финансовой статистике и статистике платежного баланса (КВФПБ) учредил Целевую группу по обмену конфиденциальной информацией. Перед Целевой группой поставлена задача подготовки технико-экономического обоснования обмена конфиденциальной статистической информацией между ЕСС и ЕСЦБ. Она будет использовать опыт, накопленный в ходе проекта «Экспериментальные расчеты ВНД» Группы по МНП и в рамках Сети по ПИИ, и обобщит результаты международной работы в области совместного использования данных (включая работу Целевой группы ЕЭК ООН по обмену экономическими данными и их совместному использованию, Комитета Ирвинга Фишера и в рамках второго этапа Инициативы Г-20 по устранению пробелов в данных и т. д.). Цель состоит в том, чтобы завершить эти текущие исследования, проведя обследование европейских национальных статистических учреждений и НЦБ с целью выявления имеющейся в ЕСС и ЕСЦБ конфиденциальной информации в области статистики и других областях, ограничений, препятствующих обмену данными, а также передового опыта в сфере сотрудничества. Данное обследование было проведено в начале 2020 года, окончательный доклад будет представлен КВФПБ в июле 2020 года. На основе проведенного анализа и выводов, сделанных по результатам рассылки вопросника КВФПБ, будут изучены конкретные варианты обеспечения обмена конфиденциальной статистической информацией между ЕСС и ЕСЦБ (на национальном и трансграничном уровнях).

¹⁶ В состав Контактной группы ИУПД входят старшие должностные лица, назначенные национальными органами стран Г-20 основными контактными лицами для МУГ по ИУПД. Эти должностные лица являются первыми контактными лицами для ежегодных отчетов по мониторингу, участвуют в глобальных конференциях и осуществляют координацию деятельности с директивными органами своих соответствующих учреждений.

D. Выводы

62. Решение о совместном использовании данных принимает руководитель статистической организации. Однако на это решение повлияет общее стремление сократить бремя статистической отчетности, более эффективно повторно использовать существующие данные и управлять ими, а также поддерживать высокое качество экономической статистики и статистики предприятий с учетом связанных с данными проблем, которые возникают в результате глобализации. Совместное использование данных в статистических целях, вероятно, потребует пересмотра статистического законодательства для обеспечения полного соблюдения конфиденциальности статистических данных, новой политики в области совместного использования данных, создания необходимых систем, обеспечивающих безопасное совместное использование данных, и новых процедур управления с пересмотром действующего законодательства и любых существующих соглашений о совместном использовании данных. Каждое из этих направлений деятельности требует значительных усилий и учета рисков. К тому же, разработка систем обмена данными сопряжена с большими затратами и поэтому должна осуществляться в рамках международного сотрудничества.

63. Небольшие шаги и успешный опыт – вот, пожалуй, лучший способ продемонстрировать, что совместное использование данных статистическими органами представляет собой верный путь вперед в глобализованном мире. Обмен индивидуальными данными не может происходить без разрешения руководителя НСУ или другого уполномоченного статистического органа. Кроме того, руководство должно выделить достаточные ресурсы для этой работы и обеспечить необходимые первоначальные вложения в технологии, совершенствование процедур и разработку методологии.

64. Международный обмен данными станет реальностью только в том случае, если НСУ будут без всякой предвзятости готовы:

- вносить, по мере необходимости, изменения в законодательство;
- согласовывать свою практику с другими производителями статистических данных и НСУ других стран;
- координировать анализ данных и обмен ими с охватом различных статистических областей;
- адаптировать процедуры и технические решения со своими партнерами в области обмена данными;
- консультироваться с респондентами и другими заинтересованными сторонами;
- осуществлять меры по контролю качества и анализировать данные;
- нести расходы, особенно на начальном этапе и при расширении совместного использования данных в статистических целях.

65. НСУ должны укреплять доверие и расширять сотрудничество между НСУ и МНП, которые представляют им данные, имеющие важнейшее значение для обеспечения качества ключевой статистики по вопросам экономики и предпринимательской деятельности по странам. Следует определить на международном уровне правовые последствия и процедуры обнаружения случайной или преднамеренной утечки микроданных.

66. Международные организации играют ключевую роль в пропаганде культурных сдвигов и обеспечении дискуссионных форумов для обмена накопленным странами опытом. Помимо НСУ, на этих форумах должны собираться представители различных статистических органов, например статистических подразделений центральных банков, министерств финансов и таможенных служб, для обсуждения практических потребностей в области совместного использования данных и информирования участников о достигнутых успехах и извлеченных уроках.

67. Необходимо иметь план налаживания связей и набор инструментов управления рисками для обеспечения того, чтобы широкая общественность была хорошо информирована о деятельности НСУ в области обмена данными и мер по защите конфиденциальности. Статистики должны прилагать усилия на международном уровне, разрабатывая единые инструменты коммуникации и управления рисками в области совместного использования данных статистическими органами.

68. Результаты совместного использования данных следует оценивать в количественном выражении, чтобы показать, насколько сократились статистические асимметрии и повысилось качество статистики в результате совместного использования данных статистическими органами. Завоевать доверие респондентов будет легче, если статистическим органам удастся продемонстрировать фактически зафиксированное снижение нагрузки на респондентов и повышение качества статистики в результате совместного использования данных национальными статистическими управлениями.
