



**Экономический и
Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

CES/2000/19
22 March 2000

ORIGINAL: RUSSIAN

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

**КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ
СТАТИСТИКОВ**

Сорок восьмая пленарная сессия

(Париж, 13-15 июня 2000 г.)

Тема 3

**Изменение использования статистики
в странах с переходной экономикой**

Специальный доклад, представленный Госкомстатом России¹

1. С началом реформ, связанных с переходом от административно-командных методов управления к рыночным отношениям, **изменились цели статистической деятельности.**

Дореформенная статистика была нацелена на наиболее полное обеспечение информацией органов государственной власти. Ее главной задачей было содействовать контролю за выполнением плановых нормативов экономической деятельности и социального развития.

В настоящее время статистика представляет собой важнейший элемент информационной инфраструктуры общества, которая служит удовлетворению потребности в информации всех пользователей – как органов государственной власти, так и агентов новых рыночных отношений – предпринимателей, в том числе индивидуальных, научной общественности, средств массовой информации, населения.

2. В связи с этим за период реформ **роль статистики возросла.** Если в централизованной экономике статистика была в тени плановых органов, то теперь она стала одним из основных звеньев при разработке стратегических направлений развития страны и оценке результатов этого развития на основе макроэкономических показателей.

1 Подготовлен Председателем Госкомстата России В.Л. Соколиным.

3. Реализуется принцип открытости статистики.

Например, в России, десятилетие назад публикации в открытой печати подлежал весьма ограниченный круг данных. Сейчас практически вся информация, производимая органами государственной статистики предоставляется широкому кругу пользователей.

Принцип открытости статистики переходного периода имеет еще и другой важнейший аспект – открытость методологии. Многие важнейшие направления работы, статистики переходных стран стремились в полном объеме использовать опыт стран с рыночной экономикой. При этом сотрудничество строилось на основе полной прозрачности действий статистиков в странах, перешедших к формированию новой экономической системы. Это позволило быстро достичь многих результатов. Например, становлению системы национальных счетов в России во многом способствовало плодотворное сотрудничество с Мировым Банком и МВФ.

4. В условиях переходной экономики доверие пользователей к статистическим данным опирается на качество статистики. Это подразумевает соблюдение определенных требований сбора данных. В частности, реформирование статистики потребовало изменения работы с респондентами, введения равноправных партнерских отношений.

Либерализация общественных отношений, в т.ч. и экономических, предполагает повышение степени независимости респондента от обязательств по сотрудничеству с органами государственной статистики в части предоставления сведений для целей статистического наблюдения. В то же время, изменение механизма принятия управленческих решений (отказ от жесткого планирования и администрирования экономической системы) повышает требования к объективности и качеству статистической информации со стороны всех субъектов рынка, особенно правительства, производителей и продавцов. В этой связи усиливается функция официальной статистики по разъяснению действующей статистической методологии и результатов статистических наблюдений и измерений, особенно резко увеличивается необходимость привлечения респондентов к сотрудничеству.

Например, в России в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики, принятыми Статистической комиссией ООН в 1994 году, были введены специальные меры, гарантирующие конфиденциальность собираемой статистической информации. Соответствующая запись сделана на бланках форм федерального государственного статистического наблюдения. Это способствует получению от предприятия более качественной и объективной информации.

Для снижения нагрузки на респондентов широко внедряются современные методы статистического наблюдения, включая использование выборки, интервьюирование респондентов, а также административные источники информации.

5. В условиях переходной экономики во многом изменились цели и задачи, формы и методы распространения статистических данных. Расширился также и круг потребителей статистической информации.

При проведении политики распространения данных, направленной на удовлетворение потребностей пользователей, важно хорошо понимать качественные различия между пользователями и учитывать все их категории. При разработке политики по распространению данных, на наш взгляд, целесообразно выделять следующие основные группы пользователей:

- органы государственной власти всех уровней;
- коммерческие организации;
- учебные и исследовательские учреждения;
- некоммерческие организации;
- средства массовой информации;
- граждане;
- международные организации;
- зарубежные национальные организации.

В дореформенный период круг пользователей был достаточно ограничен – это были органы государственного управления и научные организации, а также средства массовой информации, через которые дозировано доводили до населения основные достижения в народном хозяйстве. С формированием рыночных отношений появился широкий спрос на статистическую информацию и, прежде всего, у многочисленных субъектов рынка. В условиях планово-административной системы предприятия и организации, в соответствии с действующими указаниями государственных органов знали, по каким ценам, откуда и сколько они получают сырья и материалов и куда отправят свою продукцию. Предприятиям не требовалась информация о состоянии рынка, практически не существовало конкуренции, не было проблемы спроса и предложения.

С появлением новых негосударственных финансовых организаций (коммерческие банки, инвестиционные и страховые компании и т. д.) возник спрос на соответствующую их интересам информацию – куда вкладывать финансовые ресурсы, в какую отрасль или регион и пр. Их потребности в информации достаточно широки – от микро- до макроуровня. Расширение экономических связей с зарубежными странами также увеличило спрос на социально-экономическую информацию как со стороны государственных и международных органов, так и деловых кругов.

6. При разработке единой информационной политики мы должны иметь в виду, что **система распространения статистических данных должна являться не только окончательным этапом (завершением) статистических наблюдений, но и побудительным фактором организации наблюдений. Потребность пользователя – единственный мотив для проведения статистического наблюдения или статистических измерений.**

Статистическая программа должна быть ориентирована на реализацию потребностей пользователей разных типов и учитывать разные типы финансовых ресурсов.

7. В условиях перехода к рыночной экономике государство в лице его исполнительных органов перестает быть основным потребителем информации и основным источником финансирования статистики.

Все большую долю в финансировании органов статистики занимают доходы из внебюджетных источников, в т.ч. и оказание информационных услуг.

В определенной мере изменился и статус государственной статистики, как единственного информационного органа, отражающего социально-экономическую жизнь общества. Если раньше, например, в России единственным конкурентом в области количественных оценок развития страны были зарубежные организации (международные, государственные и т. п.), то в настоящее время возникли и получили

развитие различные информационные агентства, центры и институты (в т.ч. неправительственные), которые дают качественную и количественную оценку общественных явлений, зачастую отличную от государственной статистики, а также информируют о состоянии рынков и хозяйствующих субъектов. Таким образом, появилась конкуренция в области распространения статистической информации для различного круга потребителей и Госкомстат России уже не является абсолютным монополистом в области экономической и социальной информации.

8. Распространение статистической информации во многом опирается на предоставление пользователю **стандартных данных**, собранных и обработанных в ходе реализации национальной статистической программы. Коммерческое распространение статистической информации означает получение дополнительных ресурсов для статистической системы. Во многом оно может учитывать специфические запросы конкретных пользователей.

Мы должны учитывать, что запросы правительства или населения, в основном, не могут быть коммерческими. Национальная программа статистических работ финансируется из средств бюджета. Даже предприятия, покупающие статистическую информацию, могут использовать этот аргумент для получения статистических данных на бесплатной основе, т. к. они являются плательщиками налогов, а также заполняют статистические вопросники. Здесь органы государственной статистики имеют определенную возможность для воздействия на предприятия - респонденты через представление статистических данных по льготным тарифам тем из них, которые сотрудничают с органами статистики.

Возможно, несколько легче (юридически) отстаивать идею платности при запросах сверх общенациональной программы со стороны органов государственной власти отдельных регионов. Например, в России в соответствии с Конституцией официальный статистический учет находится в ведении Федерации и его финансирование в соответствии с Бюджетным кодексом (статья 84) должно осуществляться исключительно за счет средств федерального бюджета. В этой связи есть основания требовать, чтобы дополнительные запросы на статистические работы (разовые или регулярные) со стороны органов власти субъектов Федерации финансировались за счет бюджетов субъектов Федерации.

9. Все перечисленные особенности статистики переходного периода обуславливают новое качество взаимодействия с пользователями. На практике, например, в России произошли следующие основные изменения в доведении официальной статистической информации до пользователей.

Если раньше пользователям предоставлялось весьма ограниченное количество статистических публикаций на бумажных носителях, то в настоящее время Госкомстат России при распространении информации используют различные способы и современные формы предоставления статистических данных, а именно:

- официальные публикации, периодические или разовых издания на бумажных носителях;
- предоставление доступа к электронным базам данных в режимах “on-line” и “off-line”;
- предоставление официальных публикаций и баз данных на дискетах или компакт-дисках;
- размещение информации в сети Интернет;

- межведомственный информационный обмен;
- заполнение вопросников международных организаций;
- установление информационного обмена с национальными статистическими службами и международными организациями;
- предоставление статистической информации по разовым запросам органов управления, деловых кругов, средств массовой информации и других участников социально-экономической деятельности.

Равный доступ к сводной статистической информации стал основополагающим принципом в области распространения статистических данных.

В настоящее время Госкомстат России в целях более широкого информирования общественности о социально-экономических явлениях, происходящих в России, на постоянной основе взаимодействует со средствами массовой информации. Порядка шестидесяти редакций газет и журналов, информационных агентств имеют аккредитацию при Госкомстате России. Среди них – ИТАР-ТАСС, “Рейтер”, ведущие телеканалы, “FINANCIAL TIMES” и другие. Аккредитованные средства массовой информации получают статистические публикации на бесплатной основе. Проводятся пресс-конференции, периодически даются интервью, в различных газетах и журналах печатаются статьи по наиболее актуальным вопросам, проводятся совещания по проблемам государственной статистики, на которых присутствуют, как правило, представители средств массовой информации.

Приоритетным направлением в работе с пользователями является распространение статистической информации по сети Интернет.

В 1998 г. Госкомстат России подключил к сети Интернет собственный WEB-сервер. Подготовка информации осуществляется в соответствии с документами ЕЭК ООН “Стандарты для статистических метаданных в Интернет”.

Сайт Госкомстата России содержит:

- информацию о структуре и деятельности системы Госкомстата России;
- сведения об основных работах, официальных изданиях, электронных продуктах и предоставляемых услугах;
- информацию о важнейших семинарах, совещаниях и других событиях;
- основные статистические показатели;
- данные для возможных деловых контактах;
- ссылки на международные организации;
- Банк готовых документов “Статистики России”, являющийся текстовой базой данных и содержащей официальные публикации Госкомстата России.

Доступ на бесплатной основе к сайту Госкомстата России предоставляется федеральным органам государственной власти и управления, территориальным органам статистики и государственным организациям, имеющим право на получение информации Госкомстата России; на договорной основе – всем остальным пользователям.

Для распространения информации из статистических баз данных (цифровых) Госкомстат России применяет технологию представления статистических БД на WEB-сервере и выпуска компакт-дисков со “срезами” БД на основе соответствующего программно-технологического обеспечения.

10. Информационные потребности пользователей, как отечественных, так и зарубежных, явились главным ориентиром в кардинальном реформировании статистики в переходный период. Принципиально новые запросы к статистике обусловили качественное изменение ее содержания. В качестве примера можно было бы привести, в частности, опыт реформирования российской статистики.

В течение короткого исторического периода российской статистике пришлось решить ряд принципиальных, но абсолютно необходимых задач, таких как создание системы национальных счетов, включение в работу по международным сопоставлениям ВВП на основе паритета покупательной способности валют, организация статистики цен, наблюдение за рынком труда и уровнем жизни, разработка внешнеторговой статистики и целого ряда других принципиально новых статистических работ. Все эти работы, были необходимы для понимания и, следовательно, для управления новыми социально-экономическими процессами. Они стали ответом на определенные информационные требования внутренних и международных пользователей российской статистики.

10.1. Невозможно управлять экономикой, не имея комплексного представления о положении дел. Невозможно управлять рыночной экономикой, не имея **системы национальных счетов**. В начале переходного периода этот пользовательский запрос был одним из главнейших. Начало рыночных преобразований в экономике России и ее интеграция в международное сообщество обусловили необходимость отхода от разработки баланса народного хозяйства и создания адекватной системы макроэкономических показателей, объективно и полно характеризующей происходящие в стране экономические процессы. Методологической основой построения такой системы показателей явилась методология национальных счетов, стандарты СНС-93.

В последние годы основное внимание в макроэкономической статистике России уделялось следующим направлениям:

- исчислению ВВП методом суммирования расходов на конечное использование;
- разработке счетов производства и образования доходов по отраслям экономики;
- построению основных счетов для секторов экономики (сектор предприятий, включая некоммерческие организации, сектор домашних хозяйств и сектор государственных учреждений);
- разработке консолидированных счетов для экономики в целом;
- расчету показателей ВВП по кварталам, необходимых для анализа изменений в экономической конъюнктуре в краткосрочном плане;
- составлению в рамках СНС таблиц “затраты-выпуск”;
- осуществлению международных сопоставлений ВВП.

В настоящее время важность форсированного внедрения СНС-93 в России определяется новыми акцентами в управлении экономикой, при которых все большее значение приобретает создание условий, благоприятных для экономического роста, а также обязательствами по предоставлению статистических данных, соответствующих международным стандартам, в различные международные организации (ООН, МВФ и др.).

Выработка экономической политики и принятие решений на основе данных СНС имеет место на всех уровнях государственного управления. Особую значимость приобрел показатель “отношение дефицита государственного бюджета к ВВП”. Правительство

использует этот показатель в качестве важного ориентира при разработке государственного бюджета, для оценки эффективности фискальной политики.

Все больший интерес со стороны органов федеральной исполнительной власти предъявляется не только к макропоказателям СНС, но и к системе обобщающих показателей состояния и динамики развития экономики регионов. Совсем недавно прикладное значение приобрел показатель валового регионального продукта (ВРП), который лег в основу методики распределения трансфертов по регионам России для оказания им финансовой поддержки.

Спросом среди государственных и частных предприятий пользуются данные таблиц “затраты-выпуск”, характеризующие на достаточном детальном уровне среднестатистические затраты производителей на производство и реализацию товаров и услуг и финансовые результаты их деятельности, структуру использования конкретных видов продукции и другие межотраслевые пропорции.

В связи с переходом российской статистики на СНС возникла проблема отражения в СНС нерегистрируемой экономики (включая скрытую и неформальную). Начиная с 1995 год, Госкомстат России в границы сферы производства включает результаты расчетов показателей экономики, не наблюдаемой прямыми статистическими методами.

Расчеты показателей скрытой и неформальной экономики ведутся Госкомстатом России на основании косвенной информации, применения балансовых методов и экспертных оценок. Поправки на скрытую и неформальную деятельность делаются как для показателей производства ВВП, так и для показателей его состава с точки зрения доходов и расходов.

Суммарная поправка на различные виды скрытой и неформальной деятельности и не учитываемые в обычном порядке операции составила по счету производства в 1998 году 22 % от общего объема ВВП в рыночных ценах.

10.2. В условиях гиперинфляции и “скачущего” валютного курса, которые, как правило, сопутствуют началу переходного периода, особое значение приобретает расчет **паритета покупательной способности валют**. Без этого макроэкономический анализ, во многом использующий межстрановые сопоставления, невозможен. Расчет этих данных с самого начала переходного периода также представлял собой пользовательский императив.

Российская Федерация с 1993 г. участвует в Программе международных сопоставлений. В 1996 г. Российская Федерация успешно участвовала в трех региональных группах сопоставлений: стран Центральной и Восточной Европы, стран СНГ и ОЭСР - Евростата на экспериментальной основе. Начиная с 1999 г. Российская Федерация участвует в сопоставлениях ОЭСР - Евростата на постоянной основе.

В 1998 г., в соответствии с решением Совета руководителей статистических служб стран СНГ, на Госкомстат России была возложена функция координатора проведения сопоставления стран СНГ по данным за 2000 год. Таким образом, в настоящее время Госкомстат России не только проводит весь комплекс работ, требуемых от стран-участниц для информационного обеспечения проведения международных сопоставлений в двух региональных группах, но также в качестве координатора осуществляет организационно-практическое обеспечение проведения международных сопоставлений в странах СНГ.

В Российской Федерации информация о международных сопоставлениях представляется широкому кругу пользователей.

10.3. Коренные изменения произошли в статистике цен. Дореформенное управление экономикой предполагало использование плановых цен, централизованно фиксируя все пересмотры цен, отраженные в тех или иных прейскурантах. Расчеты индексов цен по промышленности в целом и в разрезе отраслей строились на основе нормативных документов (постановлений правительства о пересмотре цен).

В настоящее время в условиях свободного ценообразования агентам рыночных отношений необходима достоверная информация о текущем состоянии конъюнктуры рынка, получение которой, в значительной степени, зависит от наличия статистической информации об уровне и динамике цен во всех секторах экономики.

Российская статистика за последние несколько лет решает задачу построения логической системы показателей статистики цен, характеризующих как уровень, так и динамику цен (тарифов). Такая система позволяет в достаточной степени осуществлять комплексный анализ ценовых процессов не только внутри конкретной отрасли или сектора, но в экономике в целом, базируясь на единых методологических основах, соответствующих мировой практике и адаптируя международный опыт отслеживания ценовых процессов с учётом особенностей экономики переходного периода.

10.4. В 90-е годы в России создана практически новая система статистики занятости, основанная на применении международных стандартов с учетом реальной ситуации в этой сфере, складывающейся в стране.

Коренные изменения в экономике и на российском рынке труда (развитие частного сектора и новых форм приложения труда, многократное увеличение количества субъектов экономической деятельности), трудности в применении методов сбора данных выдвинули на передний план задачу изменения приоритетов в организации статистики, принятия новых концепций и определений, новых методов сбора данных.

С принятием Закона о занятости населения, который определил правовые и экономические основы, гарантии государства в области защиты от безработицы были начаты работы по пересмотру состава показателей занятости населения, концепций и определений, методов сбора данных с целью их приближения к международным стандартам.

Важным источником информации об экономической активности населения, размерах и структуре безработицы, качественном составе рабочей силы является обследование населения по проблемам занятости или обследование рабочей силы, как его принято называть в международной практике.

В условиях сокращения зарегистрированной безработицы (размеры которой в значительной мере определяются финансовыми возможностями Государственного фонда занятости населения) обследование рабочей силы, проводимое Госкомстатом России, является единственным источником, который позволяет получить объективную информацию о процессах на рынке труда, реальных масштабах безработицы в России.

С 1999 года обследование населения по проблемам занятости переведено на квартальную периодичность.

В 2000 году разработка данных этого обследования обеспечит получение ежеквартально по субъектам Российской Федерации данных о составе занятых и общей численности безработных, определенной по методологии МОТ.

10.5. В последние годы осуществлены работы по совершенствованию **системы показателей, характеризующей уровень жизни населения**, включающие такие индикаторы, как дифференциация населения по размеру среднедушевого денежного дохода, величина прожиточного минимума, уровень бедности.

В соответствии с международными стандартами разработаны и введены в систему обобщающих индикаторов уровня жизни (по итогам бюджетного обследования) показатели валового дохода и личного потребления домашних хозяйств, позволяющие проводить более глубокий анализ социальной дифференциации. Эти показатели, при расчете которых используется дооценка денежных расходов на стоимостную величину натуральных поступлений, позволяют дать более точную применительно к мировым стандартам оценку материального положения домохозяйства и имеют практическую значимость в вопросах планирования социальной помощи населению на федеральном и региональном уровнях.

Продолжаются работы по формированию системы показателей качества жизни населения, в целях объективного отражения всей совокупности условий жизни различных слоев и групп населения. На основе массовых опросов населения Госкомстат России приступил к расчету индекса потребительских ожиданий населения, который рассматривается как прогнозный макропоказатель экономического развития и отражает поведение основной массы населения России в целом и по регионам.

Особое значение для совершенствования статистики уровня жизни населения имеет организация национального обследования благосостояния домохозяйств и их участия в социальных программах. Результаты опросов позволят определить эффективность воздействия национальных и региональных программ социальной защиты непосредственно на получателей социальной помощи, а также следить за тенденциями изменения уровня бедности.

10.6. В дореформенный период **статистика внешней торговли** в условиях монополии государства на эту деятельность была организована на базе сплошного статистического наблюдения предприятий и организаций. По мере либерализации внешней торговли сбор данных на основе опроса агентов внешнеторгового рынка оказался сопряжен с серьезными проблемами, связанными с обеспечением полноты охвата многочисленных субъектов внешнеторговых связей.

В то же время одним из направлений системных преобразований в России стало реформирование таможенной службы и организация таможенной статистики, что позволило к 1994 году использовать ее в качестве основного источника получения информации об экспорте и импорте товаров.

10.7. Целенаправленная работа по совершенствованию статистической деятельности, обеспечению ее перехода на международные нормы, что является важным условием интеграции в мировую экономическую систему, проводится в преддверии принятия Россией обязательств по присоединению к **Специальному стандарту распространения данных (ССРД)**, разработанному Международным Валютным Фондом (МВФ).

Присоединение к ССРД будет свидетельствовать о завершении перехода на принятую в мировой практике методологию расчета важнейших экономических показателей, готовности обеспечить соблюдение графика публикаций статистической информации по полноте, периодичности, срокам и форме.

11. Можно было бы долго перечислять **проблемы**, которые приходится решать статистикам для организации успешного использования статистической информации в условиях переходного периода. Хотелось бы выделить несколько, как представляется, наиболее острых проблем.

11.1. **Формирование (обучение, воспитание) пользователя** является непреходящей задачей статистиков. В условиях переходного периода эта задача стоит особенно остро. Необходимы значительные усилия для того, чтобы представители государственного управления, прежде всего – самого массового среднего уровня, перешли к пониманию того, что представляет собой статистика в рыночной экономике, какие новые системы показателей она должна включать и как ими пользоваться. Абсолютно закономерно, что люди, всю жизнь работавшие в централизованном планировании, не сразу готовы воспринять новую систему. Практически во всех странах переходной экономики статистики оказались впереди многих пользователей. Фиксируя новые процессы и явления переходного периода с помощью новых методов и показателей, статистики дополнительно вынуждены вести колоссальную разъяснительную работу. Неоценимую помощь в этом оказывают международные организации – Мировой Банк, МВФ, ООН, ОЭСР и др.

11.2. Использование **административных источников**, применяемых для построения статистики во всех странах, в условиях переходного периода имеет существенные особенности. В планово-централизованной экономике практически вся статистическая отчетность де-факто представляла собой административно организованный сбор данных. В силу исторических причин административные источники продолжают занимать важное место в статистике переходного периода как по доле среди прочих источников информации, так и по своему значению в общественном сознании. В этой связи особенное значение приобретает проблема совершенствования административных источников данных. Главная трудность заключается в том, что административные источники данных не принадлежат статистическим службам, находятся в ведении различных органов государственного управления. Статистикам бывает чрезвычайно сложно добиваться необходимых изменений. В России, например, работа по внедрению международных стандартов бухгалтерского учета, проводимая Министерством финансов, еще далека от завершения, а это затрудняет работы по расширению системы национальных счетов. Много вопросов пока остается и по налоговой статистике, которую формирует Министерство по налогам и сборам и которая также должна служить важным источником информации для производства статистических данных.

“Воспитание” административных источников остается одной из важнейших и труднейших задач статистиков в переходный период.

11.3. Наконец, огромную специфическую проблему составляют **досчеты**. Эта работа также присутствует во всех странах, однако, в статистике переходного периода она занимает особое место в силу объективных причин. Многие новые экономические и социальные явления не могут сразу регистрироваться статистикой и оцениваются на основании косвенных расчетов. В этой связи возникает важный стратегический вопрос. В какой мере, учитывая имеющиеся ресурсы, в условиях переходного периода следует стремиться обязательно перестраивать систему сбора информации, а в какой - возможно ориентироваться на развитие методологии косвенных досчетов? Видимо, конкретные решения зависят от многих обстоятельств, однако, на наш взгляд, представляет интерес обсудить общий, некий

концептуальный ответ на этот вопрос, учитывая опыт статистиков разных стран переходного периода.
