



Европейская экономическая комиссия**Конференция европейских статистиков****Шестидесятая пленарная сессия**

Париж, 6–8 июня 2012 года

Пункт 4 b) предварительной повестки дня

Координация национальных статистических систем**"Мягкая" координация и широкое сотрудничество:
осуществление принципов и нормативов в системе
официальной статистики****Записка, подготовленная Статистическим управлением
Швеции***Резюме*

На сегодняшний день официальная статистика в Швеции производится в децентрализованной системе, состоящей из 27 различных правительственных учреждений. В 2002 году был создан Совет официальной статистики в целях улучшения координации системы официальной статистики, главным образом в отношении доступности официальной статистики, ее качества и полезности, а также процесса представления ответов.

В записке обсуждаются некоторые достижения и проблемы в области осуществления принципов и нормативов в условиях децентрализованной системы, где основными инструментами осуществления и последующего сопровождения являются "мягкая" координация и широкое сотрудничество. В настоящее время правительство изучает особенности децентрализованной системы официальной статистики в целях выяснения того, насколько эффективно работает эта система.

I. Децентрализация и проверка

1. В Швеции производимая государственными ведомствами официальная статистика является бесплатной для целей общей информации, аналитической деятельности и исследований. На основании решения парламента правительство определяет тематические и статистические области, для которых должна производиться официальная статистика, а также те органы, которым вменяется в обязанность решение этой задачи. Статистические органы определяют содержание и сферу охвата статистических данных в рамках статистической(их) области (областей), за которую(ые) они отвечают. Рекомендуется, чтобы каждая область охватывалась по крайней мере одним статистическим продуктом. Официальные статистические данные обозначаются специальным графическим символом¹, которым отмечаются все публикации, вебстраницы и таблицы, содержащие такие данные. Официальная статистика также регламентируется рядом законов, регламентов и нормативов², которые действуют по-иному применительно к статистическим данным, не отнесенным к официальным.

2. В середине 1990-х годов статистическая система была подвергнута реформе, в рамках которой ответственность за подготовку официальной статистики в Швеции была децентрализована. Основная цель реформы состояла в том, чтобы пользователи могли более эффективно влиять на статистику.

3. В правительственном докладе 1999 года, в котором была дана оценка статистической реформе, было отмечено, что процесс передачи ответственности за подготовку статистики от Статистического управления Швеции другим органам в основном прошел без затруднений, однако необходимо усовершенствовать координацию и общую картинку статистической системы.

4. В докладе об оценке было рекомендовано учредить совет по официальной статистике Швеции в целях совершенствования координации и общей картины статистической системы. Совет по официальной статистике был надлежащим образом учрежден при Статистическом управлении Швеции в 2002 году.

II. Развитие системы координации

5. Будучи консультативным органом, Совет рассматривает принципиальные вопросы, касающиеся наличия, качества и полезности официальной статистики, а также вопросы об оказании содействия провайдерам данных в отношении процесса представления ответов. Порядок работы Совета был регламентирован в постановлении³, в котором определяется координирующая роль Статистического управления Швеции и говорится о создании Совета; руководство Советом осуществляет секретариат Статистического управления Швеции, а также председатель Совета, которым является генеральный директор Статистического управления Швеции. Это постановление стало ключевым документом, опреде-

¹  Sveriges officiella statistik

² Прежде всего Закон об официальных статистических данных (2001:99), Постановление об официальных статистических данных (2001:100), Закон о личных данных (1998:204), а также регламенты и общие нормативы о статистике Статистического управления Швеции (SCB-FS2002:16) в отношении официального выпуска, публикаций и т.д. официальной статистики.

³ Постановление (2007:762) с инструкциями для Статистического управления Швеции.

ляющим направления деятельности Совета и четко формулирующим координирующую роль Статистического управления Швеции в этой системе.

6. В течение десяти лет существования Совета в каждой из указанных выше областей была выполнена определенная работа и достигнут соответствующий прогресс. Ниже приводятся некоторые примеры этой работы.

А. Наличие официальной статистики

7. Отсутствие и недоступность для пользователей официальной статистики были одной из главных причин создания Совета. Поэтому с самого начала этой области уделялось первоочередное внимание. В условиях, когда официальная статистика производилась многочисленными органами и публиковалась на сайтах в их собственных форматах, пользователям было трудно найти необходимую им статистику, если они не обладали более широкими знаниями о том, какое агентство отвечает за конкретные данные, о точных сроках их публикации и т.д.

8. В постановлении 2007:762 четко определено, что Совет составляет ежегодный план публикации официальной статистики, ежегодный доклад и перечень всех органов и производимой ими статистики. В результате рабочей группе при Совете было поручено разработать стратегию электронной публикации. Исследования показали, что большинство пользователей начинают поиск данных со Статистического управления Швеции, в связи с чем было принято решение использовать его вебсайт в качестве "вебцентра" для официальной статистики. В декабре каждого года⁴ Статистическое управление Швеции издает план со сроками публикации всех официальных статистических данных на предстоящий год. Это дает возможность пользователям иметь четкое представление о всех публикациях в предстоящем году независимо от органа или предметной области. План снабжен интерактивной функцией, с тем чтобы пользователи могли находить соответствующий орган и необходимые им статистические данные после их публикации. Кроме того, Статистическое управление Швеции ведет перечень всех органов и их соответствующих направлений деятельности: этот перечень также размещен на вебсайте.

В. Качество официальной статистики

9. Вторая область деятельности Совета относится к качеству. В постановлении подчеркивается, что координация по качеству является важным аспектом обеспечения доверия к официальной статистике в целом. Рабочей группе при Совете было поручено специально заниматься методами и вопросами качества. В 2006 году группа подготовила *Руководящие принципы по обеспечению достаточного качества и критерии для официальной статистики*⁵ в целях внедрения общих норм и сопоставимого уровня качества для всей официальной статистики. Ежегодно Совет проверяет, каким образом те или иные агентства используют эти руководящие принципы и следуют их положениям. В 2011 году три агентства объявили, что они следуют руководящим принципам для подготовки всей официальной статистики, а 17 – сообщили, что ведут работу по их осуществлению.

⁴ http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarStartPage____259922.aspx.

⁵ http://www.scb.se/Grupp/OmSCB/Verksamhet/ROS/Dokument/kvalitetsrapport_eng.pdf.

10. Статистическое управление Швеции также составило конкретные инструкции для организаций, отвечающих за подготовку официальной статистики в отношении деклараций качества и подтверждающей документации. Оно даже разработало типовые формы для таких деклараций и оказывает помощь в их составлении. В 2011 году около 95% всей официальной статистики имело декларацию качества в соответствии с этими инструкциями.

11. Рабочая группа также обсуждает и прорабатывает вопросы согласования общих переменных, таких как возраст, пол и регион. В этих областях достигнут определенный прогресс.

С. Полезность/согласованность официальной статистики

12. Как было указано выше, органы, отвечающие за производство официальной статистики, пользуются значительной свободой в определении того, какую статистику следует подготавливать в соответствующих областях. Реформы 1990-х годов были направлены на то, чтобы производство статистики осуществлялось в непосредственном контакте с пользователями теми организациями, которые обладают экспертными знаниями, позволяющими им определять нужную и важную статистику в их области.

13. Вместе с тем в условиях столь большого количества организаций, производящих статистику в нередко перекрывающихся областях, залогом согласованности системы официальной статистики являются координация и сотрудничество. Для этого Совет ведет базу данных всей официальной статистики и публикует перечень из этой базы данных в ежегодном докладе по официальной статистике⁶. Агентства также обязаны информировать Совет и все другие агентства о любых изменениях в существующей статистике, если они планируют прекратить производство статистики в конкретной области или приступить к производству новых статистических данных. Таким образом, агентства имеют возможность выявлять любое дублирование и пробелы в официальной статистике.

III. Практические инструменты координации

14. Координация может осуществляться многими способами с использованием различного инструментария. Настоящий раздел посвящен некоторым из инструментов, которые используются Советом по официальной статистике для выполнения его координационной функции, а также различиям в "мягкой" и "жесткой" координации в сравнении с другими странами, например Соединенным Королевством.

А. Координационный секретариат

15. Секретариат, выполняющий функцию координации системы, работает под руководством Статистического управления Швеции. Вместе с тем цели работы секретариата четко предусматривают, что он не должен представлять Статистическое управление Швеции, а обязан вести работу и выступать от лица всей системы, т.е. также и других статистических агентств. Секретариат оказывает поддержку по многим ключевым аспектам функции координации: совеща-

⁶ http://www.scb.se/Pages/List___259941.aspx.

ния Совета, база данных официальной статистики, информационные каналы между Советом и статистическими агентствами; и инструменты координации, о которых идет речь ниже.

В. Рабочие группы

16. В состав Совета входит шесть руководителей статистических агентств, а также Председатель. Сам по себе Совет не выполняет какой-либо практической работы, а обсуждает принципиальные вопросы и принимает решения по ним. Практической работой, например подготовкой руководящих принципов, занимаются различные рабочие группы, назначаемые Советом, и именно в этих рабочих группах решаются реальные задачи, связанные с координацией деятельности различных агентств. Имеется ряд постоянных и несколько временных групп, занимающихся конкретными вопросами. Например, рабочая группа по методам и качеству подготовила руководящие принципы по достаточному качеству и ведет постоянную работу по согласованию переменных. Рабочая группа по электронным публикациям прекратила свое существование после подготовки руководящих принципов для электронных публикаций. Рабочие группы открыты для всех агентств, которые желают участвовать в их работе, и могут включать в свой состав от 5 до 15 членов. Вместе с тем для небольших агентств может быть сложно изыскать ресурсы для участия в различных группах, даже если они и заинтересованы в осуществляемой ими работе.

С. Руководящие принципы и типовые формы

17. Важным аспектом координации является обеспечение согласованности официальной статистики и удобства ее использования. Эта задача может быть решена за счет разработки руководящих принципов по различным аспектам производства статистики и типовых форм для их использования всеми агентствами, с тем чтобы пользователи могли распознавать статистику, документацию и другие материалы. В рамках "мягкого" подхода к координации, используемого в Швеции, такие руководящие принципы, как правило, не являются юридически обязывающими. Как было указано ранее, агентства наделены значительной свободой в выборе соответствующих статистических показателей, методов и сроков их производства. Совет подготовил ряд руководящих принципов, например по сфере охвата официальной статистики, достаточному качеству, электронным публикациям и предварительной статистике. Агентства, как правило, соглашались с тем, что эти руководящие принципы необходимы, однако с учетом их юридически не обязывающего характера степень их выполнения может быть весьма разной.

Д. Обмен знаниями и развитие профессиональных навыков

18. Еще одним важным практическим аспектом координации является обмен опытом и знаниями и развитие профессиональных навыков. Под эгидой Совета каждый год организуется ряд семинаров, а также ежегодная конференция для всех статистических органов. Упомянутые выше рабочие группы, как правило, участвуют в планировании и подготовке тем для семинаров: эти семинары обычно пользуются большой популярностью, что доказывает их необходимость для повышения общей компетентности. Во многих статистических органах Швеции (официальной) статистикой занимается лишь несколько человек, при

этом они не имеют ресурсов для повышения квалификации в области статистики. Многие агентства также сталкиваются с аналогичными проблемами, несмотря на разные условия и области деятельности. Например, в 2011 году были организованы семинары по вопросам неучастия респондентов в статистических опросах и представления статистики на вебсайтах и других ресурсах.

Е. Регулирование и законодательные требования

19. Характер "мягкой" координации в Швеции означает, что эта область весьма слабо регулируется законодательно. Сама официальная статистика регулируется положениями Закона и Постановления об официальной статистике. Функция координации прописана лишь в инструкциях Статистического управления Швеции. Статистическое управление Швеции может более детально регламентировать вопросы координации, однако это было сделано лишь один раз в связи необходимостью проведения консультаций со всеми другими органами. Действующее законодательство не содержит требования о контроле или проверке статистических органов. В этом смысле термин "координация" следует понимать совершенно по-иному, нежели термины "проверка" и "мониторинг".

20. Эту схему лучше понять на примере другой страны со схожей системой производства официальной статистики, однако с кардинально иной системой управления. О системе производства статистических данных в Соединенном Королевстве можно также сказать, что она децентрализована, однако в стране имеется четкое законодательство, предусматривающее контрольную функцию, которую выполняет независимый орган.

IV. Ограниченная функция на основе консенсуса

21. В Постановлении 2007:762 о роли Совета подробно не прописано, каким образом Совет выполняет свои функции и не определены какие-либо подлежащие выполнению задачи или какие-либо обязательные для соблюдения согласованные нормативы. Поскольку Совет является сугубо консультативным органом, любые его руководящие указания не являются юридически обязывающими. В соответствии с Постановлением об официальной статистике Статистическое управление Швеции может выпускать новые инструкции, но только после проведения консультаций (с предполагаемым достижением согласия) со всеми органами. Как уже говорилось выше, такая процедура была реализована лишь один раз в целях составления правил и общих руководящих принципов Статистического управления Швеции для официального выпуска⁷, публикации и т.д. официальной статистики, которые, как было указано ранее, регламентируют документацию, выпуск и доступность официальной статистики.

22. Ограниченная роль Совета и координация официальной статистики в целом особенно заметны в отношении аспектов качества, сбора и согласованности данных.

⁷ SCB-FS 2002:16.

A. Отсутствие общих стандартов и качество всей представляемой официальной статистики

23. Выпущенные Советом руководящие принципы по вопросам качества являются всеобъемлющими, однако, как указывалось ранее, носят рекомендательный характер. Хотя руководящие принципы опираются на консенсус между агентствами, Совет и само Статистическое управление Швеции не имеют полномочий по обеспечению их исполнения. В результате этого осуществление и толкование руководящих принципов различными агентствами весьма неодинаково. Лишь три из в общей сложности 27 агентств отметили, что они в полной мере следуют руководящим принципам. Большинство используют руководящие принципы в той или иной степени, хотя несколько агентств отметили, что вообще не занимаются вопросами качества.

24. Кроме того, отсутствуют какие-либо полномочия по контролю за наличием документации. В отличие от руководящих принципов по качеству, инструкции для агентств в области публикации декларации качества и сопутствующей информации вместе с официальной статистикой являются юридически обязывающими. Тем не менее Совет не может проверить, каким образом другие агентства производят их официальную статистику: он может лишь прокомментировать осуществление инструкций в своем ежегодном докладе.

B. Координация сбора данных

25. Каждое агентство, производящее собственную статистику, разумеется, может выбирать методы сбора исходных данных. Швеция в течение многих лет использует в качестве основы для статистики административные источники, при этом во многих агентствах имеются собственные регистры, которые используются для подготовки статистики. Результаты недавнего исследования источников данных среди ряда агентств свидетельствовали о том, что они часто ведут обмен информацией из регистров, хотя в ряде случаев могут возникать вопросы конфиденциальности, издержек и определений и даже технические препятствия, мешающие совместному использованию этих административных источников.

26. Чтобы снизить нагрузку на респондентов, в частности на компании и организации, Статистическое управление Швеции составило регистр респондентов, в котором контролируются все запросы в компании и который может дать сигнал об особенно высокой нагрузке. Тем не менее этот регистр содержит лишь информацию о запросах на предоставление данных от Статистического управления Швеции. В настоящее время между различными органами не существует формального механизма координации деятельности в области сбора данных. Вместе с тем некоторые механизмы действуют за рамками координирующей функции Совета и Статистического управления Швеции. Например, обо всех новых запросах, направленных в компании в целях представления данных, необходимо сообщать в Совет шведской промышленности и торговли по улучшению регулирования. Управление по вопросам регулирования деятельности шведских компаний в настоящее время также изучает и планирует запросы на данные, направленные в компании из отдельных агентств, в целях координации и снижения нагрузки в связи с удовлетворением этих запросов.

С. Производство согласованной и комплексной официальной статистики

27. В приложении к Постановлению об официальной статистике приводится перечень тематических областей, в которых производится официальная статистика, и агентств, отвечающих за эту работу. Этот перечень содержит обзор всей официальной статистики и должен обеспечить производство статистики во всех ключевых стратегических областях. Вместе с тем, как указывалось выше, эти области в ряде случаев определены нечетко и нередко могут относиться к более широкому тематическим областям. Это может приводить к дублированию производимой статистики или пробелам в официальной статистике и к ситуациям, когда та или иная область остается неохваченной. Кроме того, в Постановлении также перечислены некоторые области, в которых официальная статистика не производится ввиду отсутствия ресурсов или стимулов у соответствующих органов.

IV. Выводы и извлеченные уроки

А. Пересмотр системы

28. Система координации официальной статистики в Швеции в ее нынешнем виде существует более десяти лет, при этом децентрализованная система была создана почти 20 лет назад еще до вступления Швеции в Европейский союз. Предыдущий обзор был проведен в 1998 году, и в течение 2011 года правительство инициировало новый обзор системы официальной статистики, и в частности функций Статистического управления Швеции.

29. Результаты нынешнего обзора будут получены к концу 2012 года. В директиве о проведении обзора в качестве особенно важных элементов указаны качество, документация, доступность и совместное использование административных данных. В ходе обзора ведется сбор данных от всех статистических агентств и других заинтересованных сторон, а также более детально изучаются системы координации в таких странах, как Соединенное Королевство.

В. Различные условия требуют различных подходов

30. Важно помнить, что с точки зрения производства статистики условия в 27 статистических агентствах весьма не одинаковы. Об этом наиболее наглядно свидетельствует ежегодный доклад по официальной статистике, в котором приводится перечень агентств в увязке с числом производимых ими статистических продуктов и указан их кадровый состав и финансовые ресурсы. Если, к примеру, Шведский совет по сельскому хозяйству в 2011 году выпустил 29 продуктов, при этом его штатное расписание включало в эквиваленте около 13 сотрудников, работающих на полную ставку, то в Шведском национальном судебном управлении был произведен один продукт официальной статистики, а штатное расписание состояло из 0,1 полной ставки. Кроме того, большое значение имеет то, какие агентства производят статистику, регулирующую Европейским союзом, и в этой связи должны также выполнять европейское законодательство.

31. Многие агентства также для производства статистики привлекают внешних исполнителей – Статистическое управление Швеции или другие статисти-

ческие органы, даже в частном секторе, – что может еще более затруднить контроль качества и документации.

32. С учетом этого крайне важно объединить ресурсы в области разработки методов, инструментов и профессиональной подготовки, с тем чтобы производить статистику высокого качества, независимо от размера или ресурсов ответственного органа. К крупнейшему производителю статистических данных (в данном случае Статистическому управлению Швеции, производящему 127 официальных статистических продуктов в эквиваленте и включающему в свой состав 601 сотрудника на полной ставке, занимающегося официальной статистикой) часто обращаются за рекомендациями и консультациями по передовой практике, даже несмотря на то, что данное учреждение не имеет на это четко определенных законных полномочий. Поэтому необходимо, чтобы это крупнейшее агентство имело полномочия и ресурсы на предоставление таких консультаций.

С. Ясность нормативов и руководящих принципов

33. Задача координации деятельности различных агентств становится еще более сложной в условиях отсутствия ясности в отношении координируемых нормативов. В Швеции в настоящее время имеется ряд стандартов качества, которые используются различными агентствами. Совет разработал руководящие принципы по обеспечению достаточного качества, которые уже упоминались в настоящей записке. Регламентируемая ЕС статистика должна удовлетворять положениям Европейского кодекса статистической практики⁸, и, кроме того, те или иные агентства имеют свои собственные программы и требования в области повышения качества – так, например, работа Статистического управления Швеции должна быть сертифицирована согласно ISO 20252.

34. Разумеется, для небольших агентств, которые должны основное внимание уделять собственной работе, важно иметь четкие законодательные руководящие принципы и практические нормативы, которые они могли бы выполнять и контролировать. Примеры передовых методов применительно к таким нормативам по всей статистической системе также играют важнейшее значение для осуществления руководящих принципов.

Д. Независимый мониторинг и контроль

35. В Швеции функция координации в настоящее время осуществляется крупнейшим производителем статистики. Это может создавать сложности восприятия, особенно при внедрении руководящих принципов и нормативов. Небольшие агентства не хотят подчиняться диктату крупных агентств, даже если они видят и понимают необходимость и выгоды координации. В Швеции, например, важно проводить различия между нормативами и предложениями Статистического управления Швеции и Совета по официальной статистике.

36. Этот вопрос приобретает еще большую актуальность, когда речь идет о функции проверки или мониторинга. По всей вероятности, более предпочтительно, чтобы такие функции были независимыми от статистического производства, с тем чтобы обеспечить объективность и уверенность в том, что все

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-32-11-955

будут играть по единым правилам. Эта функция требует четко определить полномочия и ресурсы в области контроля и разработки нормативов.

37. Цель настоящего документа состоит в том, чтобы проиллюстрировать достоинства и недостатки системы "мягкой" координации и контроля, как, например, в Швеции. Существует множество иных примеров координации и контроля в статистических системах в других странах мира. Системы, в которых ключевым компонентом проверки выполнения нормативов являются самооценка и независимая экспертная оценка, могут быть эффективными, особенно тогда, когда результаты таких оценок и экспертиз открыто публикуются, как, например, в случае программы экспертных оценок, осуществляемой Евростатом. Официальная оценка, проводимая независимым органом, как, например, в Соединенном Королевстве, является другой возможностью улучшить соблюдение общих нормативов, однако также требует много времени и ресурсов.

38. В Швеции с ее культурой межорганизационного сотрудничества и доверия к государственным учреждениям "мягкая" координация зарекомендовала себя эффективным инструментом в деле координации и обеспечения слаженности системы официальной статистики. Вместе с тем эта форма координации непригодна для всех статистических систем и имеет ряд недостатков, которые важно учитывать в условиях сегодняшнего роста спроса на высококачественную и надежную официальную статистику.
