

УДК 311:006.032 (575.2) (04)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ОЦЕНКИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

З.М. Султанов – канд. экон. наук
Агентство Республика Казахстан по статистике

Совершенствование официальной статистики требует проведения оценок достигнутого уровня развития. В статье рассматривается, какие международные стандарты и каким образом могут использоваться для оценки статистической деятельности.

Ключевые слова: международные стандарты бухгалтерского учета; статистика; методологии оценки статистической деятельности; принципы статистической деятельности.

Современная государственная статистика представляет собой большую и сложную систему. Институциональная и методологическая основы этой системы постоянно развиваются. Соответственно требуется периодически проводить реформы для обеспечения релевантности статистики. Это актуально для многих стран, особенно таких, как Казахстан, в котором в настоящее время завершается реализация четвертой программы совершенствования государственной статистики.

За последние два десятилетия на международном уровне принят пакет стандартов и рекомендаций, которые охватывают практически все сферы статистической деятельности, от ее принципов и организационной структуры до отдельных отраслей или даже показателей статистики¹. Если проанализировать эти стандарты и рекомендации исходя из задач оценки статистической деятельности, то можно, на наш взгляд, выделить следующие их группы:

- стандарты и рекомендации, которые относятся в целом ко всей статистической деятельности и определяют ее принципы, институциональную структуру, методологию сбора данных, информационно-коммуникационные процессы, системы мета-данных и др.;
- стандарты и рекомендации, которые определяют методологические основы для опре-

деленных показателей или по предметным отраслям статистики;

- стандарты и рекомендации в отношении оценки официальной статистики.

Особое значение имеют первая и третья группы стандартов и рекомендаций. Первая группа стандартов определяет общие требования к статистической системе. При проведении оценок эти стандарты могут использоваться в качестве эталона. В этом случае задача состоит в сопоставлении реальной ситуации в статистической системе с требованиями стандарта. Третья группа стандартов отражает различные аспекты методологии оценки статистической деятельности и может быть подразделена на три подгруппы. Первая включает документы, определяющие общие подходы к проведению оценки. Вторая – методологию проведения конкретных оценок, например, Международным Валютным фондом, Евростатом. Третья – понятия, определения и системы качества статистических данных и процессов.

В настоящей статье предлагается рассмотреть наиболее важный международный стандарт, а именно – Основополагающие принципы официальной статистики² (далее Принципы). Принято считать, что Принципы представляют собой перечень универсальных правил. Их со-

¹ Вэб портал Евростата / <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal>

² Основополагающие принципы официальной статистики. Официальные документы Экономического и Социального Совета, 1994, Приложение №. 9 (E/1994/29), гл. V.

блюдение позволяет ускорить и стимулировать процессы развития и гармонизации официальной статистики как в государственном, так и в мировом масштабе¹. Однако, на практике, Принципы широко используются в качестве методологической основы при проведении оценки статистической деятельности. При этом, по нашему мнению, их роль состоит не только в том, что они показывают каким должен быть оцениваемый объект. Принципы также определяют новый тип отношений в сфере статистики, особую позицию и роль официальных статистических учреждений в структуре правительства. На этом основании Принципы позволяют оценить степень развитости отношений в сфере статистики.

На основе Принципов официальные статистические службы так определяют свою миссию: “Полнота доверия общественности к официальной статистической информации в существенной степени зависит от уважения фундаментальных ценностей и принципов, являющихся основой любого демократического общества, которое стремится к пониманию собственного предназначения и соблюдению прав своих членов”.

Основной вывод, который можно сделать из Преамбулы, состоит в том, что создание новой системы официальной статистики предполагает, прежде всего, формирование нового типа отношений в сфере статистики. Услуги и институты официальной статистики должны строиться не на принципах командно-административной системы, а на доверии общества в лице всех категорий поставщиков первичных данных и всех категорий пользователей статистики.

Поскольку позиция и авторитет официальных статистических учреждений держатся на взаимном доверии между статистиками, поставщиками первичных данных и пользователями статистических данных, следует отметить, что подразумевается под доверием. Оно включает доверие к профессиональной этике статистики, к статистической методологии, к эффективности статистической деятельности. Поставщикам первичных данных необходима уверенность в том, что поставляемая ими информация будет использоваться только в статистических целях. Конечные пользователи информации должны

быть уверены, что они получают данные надлежащего качества. При этом поставщики и пользователи должны быть уверены, что статистики производят статистические данные с наименьшими общественными затратами.

Для Казахстана и других стран, которые сравнительно недавно приступили к созданию официальной статистики на принципах ООН, особенно важно ускорить переход к новому типу отношений в сфере статистики. Некоторые поставщики, пользователи и даже производители статистической информации по-прежнему рассматривают информационные системы официальной статистики как административные системы. Это порождает конфликт между новой моделью, новыми функциями статистики и новыми принципами статистической системы, с одной стороны, и “старыми” привычками, “старым” пониманием роли официальной статистики – с другой.

Например, планом мероприятий по реализации Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты², предусмотрено в части официальной статистики следующее. Все центральные государственные органы должны представить в Агентство по статистике перечень целевых показателей, необходимых для мониторинга и оценки исполнения Стратегических планов развития государственных органов. Это один из примеров “старой” привычки, когда статистика рассматривалась как орган, отслеживающий выполнение народнохозяйственных планов.

Не сложно заметить, что степень развитости отношений в сфере статистики имеет непосредственное отношение к оценке статистической деятельности. Например, если правительство, как основной потребитель статистики, ожидает, что статистика должна отслеживать выполнение каких-либо планов, а статистика не выполняет эту функцию, то оценка деятельности будет занижена.

Формирование новых отношений предполагает создание соответствующей правовой базы. За последнее десятилетие новые статистические законодательства были введены во всех странах переходного периода. В Казахстане первый Закон о статистике был принят в 1992 г. Однако он не отражал Принципов и по этой причине оказался не достаточно эффективным. Потребовалось

¹ Материалы Семинара ЕЭК ООН и Всемирного банка “О применении Основных принципов официальной статистики” / Организован при содействии Национального статистического агентства Республики Казахстан, г. Алматы, 28 – 29 апреля 2003 г.

² Постановление Правительства Республики Казахстан “Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты” от 20 марта 2008 года № 273.

принятие нового Закона, который содержал бы основные положения Принципов. Такой Закон был принят в Казахстане в 1997 г.¹ По мере развития отношений в сфере статистики в данный Закон вносились изменения и дополнения. На основе Закона “О государственной статистике” был принят ряд подзаконных актов, регламентирующих порядок разработки и утверждения статистических форм, представления отчетности респондентами, предоставления статистических данных государственным органам и др.

В Казахстане проведена большая работа по созданию правовой основы в сфере официальной статистики. Несмотря на это, говорить о том, что в официальной статистике Казахстана создана необходимая правовая основа для развития современных отношений, преждевременно. Проблема кроется в интерпретации и внедрении в полном объеме рекомендаций, вытекающих из Принципов с учетом достигнутого уровня развития статистики и с учетом специфики преобразовательных процессов в экономике. В частности, в законе не решена проблема разграничения статистической и административной деятельности по сбору и обработке данных. В связи с этим, задача разработки нового законодательства для статистики Казахстана является актуальной.

Рассмотрим некоторые особенности применения Принципов.

Самым фундаментальным является Принцип 1, который указывает на три главные черты современной статистики: актуальность, объективность и обязательность распространения. При оценке этих характеристик официальной статистики необходимо учитывать, что новые экономические и социальные явления и процессы постоянно порождают потребность в новой информации для описания этих явлений. Поэтому актуальность статистики всегда относительна. Она зависит от того, как быстро статистическая система может внедрять производство новых показателей, а также от потребителей. Крайне динамичные изменения потребностей всех групп пользователей и появление новых пользователей могут приводить к тому, что некоторые из них не способны определить свои информационные потребности.

Ресурсы для производства статистических данных всегда ограничены. Поэтому для оцен-

ки актуальности необходимо четко определить минимальную потребность в данных, которая включает:

- базовую информацию по каждой сфере социально-экономической жизни, право граждан на информацию об обществе и экономике, чтобы обеспечить подотчетность властей;
- информацию, необходимую для принятия решений и ведения переговоров на разных уровнях власти (центральные, региональные, местные) и в таких государственных организациях, как центральные банки, парламентские структуры и пр., в политических, социальных и экономических учреждениях;
- информацию для выполнения международных обязательств и поручений, связанных, например, с МВФ, ООН и др.

Актуальность перечисленной выше информации может измеряться, прежде всего, степенью соответствия запросам основных групп пользователей: общественности, правительства, государственной администрации, экономистов (государственных и международных), информационных организаций, исследователей. Актуальность информации может также оцениваться с точки зрения понятий и определений, объемов и сфер информации, сроков и оперативности, динамики изменений пользовательских потребностей.

Следующая характеристика – объективность. Она означает, что поставщики официальной статистики не должны участвовать в конфликте интересов. Составление и распространение статистической информации должны быть их основной деятельностью, а вся иная деятельность должна быть связана и подчинена этой основной деятельности. Особенно важно, чтобы статистика не занималась составлением административной информации для нужд налоговых органов, судов и пр. Результаты статистики после проверки их качества подлежат распространению независимо от того, являются ли они “хорошими”, или “плохими” новостями для определенных пользователей.

Оценка объективности предполагает анализ ситуаций, которые могут возникать из-за конфликта интересов при определенных условиях. Например, вынесении административных решений относительно различных формирований. Так, несколько лет поднимается вопрос о том, что органы статистики должны выдавать справки юридическим лицам об их принадлежности к виду субъектов бизнеса. Другой пример – участие в принятии политических решений. Если в Евро-

¹ Закон Республики Казахстан от 7 мая 1997, № 98-1 (с изменениями, внесенными ЗРК от 30.01.01 г. № 154-П; от 15.01.02 г. № 280-П; от 20.12.04 г. № 13-III; от 21.12.04 г. № 14-III) “О государственной статистике”.

пейских странах руководитель органа статистики один два раза в год участвует в заседаниях правительства (при обсуждении плана статистических работ и бюджета статистики), то в Казахстане – еженедельно. Соответственно, орган статистики включается исполнителем и соисполнителем многих политических планов и программ.

Распространение информации как третья характеристика, вытекающая из Принципа 1, неразрывно связана с актуальностью и объективностью, т.е. распространяемые данные должны быть актуальными и объективными. Кроме того, должны соблюдаться определенные правила относительно процедуры распространения.

Все результаты должны быть доступными для широкой общественности. Поставщики статистики должны быть совершенно свободны от диктата со стороны властей относительно того, что и как им следует распространять. Распространение информации должно производиться среди всех пользователей одновременно; власти не должны иметь привилегий перед другими пользователями.

Форма представления информации должна быть понятна для пользователей, содержать необходимые комментарии, единую терминологию.

Непредвзятость распространения информации не исключает дифференциации цен на такую для разных пользователей, но максимальный уровень цен не должен превышать покрытия всех затрат на распространение данных.

Основные принципы распространения информации по существу отражают основные требования к услугам или продукту официальной статистики. Поэтому учет соблюдения этих принципов необходим при оценке официальной статистики. Такая оценка может быть проведена путем разработки стандартов оказания услуг статистики и проведения опросов пользователей.

Для оценки других аспектов статистической деятельности могут использоваться со второго по девятый Принципы. Они отражают подходы к выбору источников информации и методов для производства статистических данных, требования к правовой основе, права статистиков и гарантии для респондентов, значение координат на национальном и международном уровнях. Таким образом, Принципы в сочетании с другими международными стандартами всесторонне регламентируют статистическую деятельность и образуют надежную методологическую основу для ее оценки.