

К ВОПРОСУ О НЕОБХОДИМОСТИ УНИФИЦИРОВАННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ПОДХОДА К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ГРАНИЦ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДАННЫХ

Р.А. Салимов,
Ю.Х. Юсифов

Использование административных данных имеет важное значение в статистических наблюдениях, организуемых официальными статистическими органами, для уменьшения нагрузки на респондентов. При этом создается возможность для устранения дублирования показателей отчетности в последующем, совершенствования законодательной базы национального учета и взаимодействия между отдельными государственными структурами. В рекомендациях международных организаций, а также в документах, содержащих глобальные оценки национальных статистических систем, использование административных данных выдвигается на передний план. Вместе с тем наблюдаются различия в рекомендациях международных организаций и взглядах экспертов. В результате решения, принятые на основе этих рекомендаций в странах СНГ, и изменения, внесенные в законодательные акты, отличаются друг от друга.

В статье изложены результаты исследования определений границ официальной статистики и совокупности административных данных, анализируются рекомендации, данные в ходе глобальных оценок национальных статистических систем некоторых стран СНГ, и изменения статистического законодательства, рассматриваются соответствующие определения ЕЭК ООН, Евростата и других международных организаций. Приводятся несколько примеров из практики Азербайджана, связанных с использованием административных данных, комментируется их связь с показателями официальной статистики. Подчеркивается отличие методологии, необходимой при подготовке административных данных, от методологии официальной статистики, описываются трудности нестатистических организаций при использовании методологии официальной статистики, исследуются вопросы применения в официальной статистике данных, собранных для нестатистических целей.

Авторы формулируют свою позицию, заключающуюся в том, что оптимизировать соотношение между официальной статистикой и массивом административных данных наиболее целесообразно на основе выработки единого международного подхода.

Ключевые слова: официальная статистика, административные данные, национальная статистическая система, законодательство, «нагрузка» на респондента - субъекта статистического наблюдения, использование административных данных в официальной статистике.

JEL: C40, C80, C81.

В последние годы термин «официальная статистика» прочно вошел в лексикон не только статистиков, но и политиков, экономистов, представителей бизнес-сообщества. 10 заповедей статистиков - 10 фундаментальных принципов официальной статистики стали основой деятельности почти всех статистических служб мира. Но часто ли мы задумываемся над тем, что такое официальная статистика, и вкладываем ли мы одинаковый смысл, говоря «официальная статистика»? Существуют ли четкие границы официальной статистики? По общепризнанному или наиболее распространенному в мировом статистическом сообществе мнению, официальная статистика - это сфера практической деятельности государственных органов, которые в статистических

целях собирают, обрабатывают, анализируют и распространяют информацию о массовых явлениях и процессах общественной жизни. Но по мере того, как наряду с официальной статистикой, в обиход статистиков вошел термин «административные данные», вопросов стало больше (в странах СНГ и некоторых странах Восточной Европы в качестве синонима нередко используют термин «административная статистика» и отождествляют эти два понятия).

Рост пользовательского спроса на продукцию официальной статистики, большой объем информации, собираемой для этих целей, приводят, как правило, к увеличению статистической нагрузки на респондентов. С этой точки зрения, использование административных данных яв-

Салимов Рауф Агамамед оглы (salimov@azstat.org) - канд. экон. наук, заместитель Председателя Государственного комитета Азербайджанской Республики по статистике.

Юсифов Юсиф Хасай оглы (yusif@azstat.org) - канд. экон. наук, заместитель Председателя Государственного комитета Азербайджанской Республики по статистике.

ляется наиболее эффективным путем снижения статистической нагрузки. Под административными данными понимается информация различных государственных органов, которые собирают ее для обеспечения выполнения своих непосредственных, основных функций. Использование официальной статистикой административных данных имеет много преимуществ: респонденты не тратят время на заполнение многочисленных вопросников, устраняется дублирование показателей, усиливается интеграция между государственными органами и т. д.

ЕЭК ООН, Евростат, ОЭСР, другие международные организации уделяют большое внимание вопросам необходимости увеличения использования административных данных; эти вопросы обсуждаются на различных форумах и находятся в центре внимания глобальных оценок деятельности национальных статистических систем. Принимая во внимание важность административных данных, странам даются рекомендации, и особенно странам быв. СССР настоятельно рекомендуется расширять использование таких данных [1, с. 12]. Неслучайно, что в период глобальной оценки национальной статистической системы Азербайджана, проведенной в 2010 г. ЕЭК ООН совместно с ЕФТА и Евростатом, были даны аналогичные рекомендации и подчеркнута необходимость внесения изменений в статистическое законодательство.

Подобные рекомендации, а также вопросы определения границ между такими понятиями, как «национальная статистика», «официальная статистика», «государственная статистика» и т. д., нашли свое отражение в итоговых отчетах глобальных оценок (ГО), проведенных в Казахстане, Украине, Беларуси.

Например, в итоговом отчете ГО национальной статистической системы Азербайджана говорится: «...закон частично неоднозначен в вопросе определения границы между “административной статистикой”, которая является частью официальной статистики, и “официальной статистикой”». В Законе должно быть четко прописано, что наряду с Госкомстатом, есть и другие производители официальной статистики» [2, п. 41]. Итак, административные данные являются частью официальной статистики. Можно ли согласиться с подобным утверждением? Можно, но с одной важной оговоркой. Не секрет, что компиляция административных данных далеко не всегда соответствует официальной статистической методологии, стандартам и принципам. Но по большому счету, владеющие административными данными и не обязаны придерживаться фундаментальных принципов статистики, ведь они собирают их для своих, нестатистических целей. Поэтому на плечи статистиков ложится большая ответственность

по переформатированию данных, по доведению методологического содержания этих показателей до стандартов официальной статистики. И только если удастся это сделать, административные данные становятся частью официальной статистики. Здесь встает другой вопрос: если административные данные являются частью или даже атрибутом официальной статистики, то какая статистика находится вне рамок официальной статистической системы?

В итоговом отчете ГО статистики Беларуси (2012) сказано: «границы национальной статистической системы (официальной статистики) в законодательстве отражены не полностью» и даны рекомендации по пересмотру законодательства [3, п. 106].

В итоговом отчете ГО статистики Казахстана (2008) отмечается, что «вопросы сбора, конфиденциальности, обработки и распространения информации для статистических и нестатистических целей являются слабой стороной законодательства» [7, п. 1.1].

В результате, на основании многочисленных рекомендаций, ряд стран, в том числе и Азербайджан, внесли изменения в статистическое законодательство. Анализ законодательных актов отдельных стран показывает, что предпринятые некоторыми странами шаги отличались друг от друга. Так, в соответствии с внесенными от 15.11.2011 изменениями в Закон Азербайджанской Республики «Об официальной статистике», административные данные трактуются как данные, собираемые государственными учреждениями для обеспечения выполнения ими своих административных функций и используемые в официальной статистике, а под данными официальной статистики понимаются данные, разработанные на основе официальной статистической методологии [10].

Согласно законодательству Казахстана, официальными статистическими данными считаются данные, собранные только в рамках программы статистических работ, а вся другая информация, включая административные данные, обозначена общим термином «статистическая информация» [11].

В статистическом законодательстве Кыргызской Республики закреплено положение о том, что данные, разработанные на основе официальной статистической методологии, являются официальной статистикой, а информация, которую готовят различные государственные органы в рамках своих функций, – административными данными [9]. Как административные данные соотносятся с официальной статистикой, не сказано.

Любопытно, что в законодательстве стран с развитой системой статистики, в том числе европейских, право статистиков использовать административные данные ясно прописано, однако в

большинстве из них не раскрывается содержание самой дефиниции «административные данные». В таком случае возникает много вопросов. Насколько обоснованны рекомендации, которые даются странам? Это частное мнение экспертов или опыт стран, которые они представляют? Но в Европе, как мы видим, нет единого мнения по этим вопросам. В правовых актах Евросоюза, документах международных организаций мы не нашли четкого и единого описания понятий «административные данные» и «официальная статистика». Нет единства взглядов и у экспертов ЕЭК ООН, Евростата и других международных организаций; более того, некоторые суждения экспертов противоречат друг другу. В результате разных подходов различными получаются и рекомендации этих экспертов, которые они дают странам в ходе глобальных оценок национальных статистических систем. А на основе этих рекомендаций вносятся изменения в национальные статистические законодательства стран!?

Так что же такое «административные данные», «официальная статистика», «национальная статистическая система», существуют ли общепризнанные стандартные дефиниции? Как регулировать эти вопросы законодательно?

Нам представляется, что для устранения противоречий в этих вопросах, для возможной стандартизации данных понятий в национальных статистических законодательствах необходимо более детально изучить проблему и определить рамки официальной статистики. Различия в статистических системах (централизованная или децентрализованная), в определении полномочий статистиков, целей сбора данных, а также в методологических подходах подводят нас к необходимости переосмысления этих понятий.

Чтобы обосновать свое мнение, приведем примеры.

Пример 1. Государственное предприятие, работающее по принципу самофинансирования, собирает информацию от находящихся в его подчинении предприятий как в государственных, так и своих бизнес-целях. Затем распространяет эту информацию и, наряду с этим, какую-то часть собранных данных представляет в органы официальной статистики. Относятся ли эти данные к административным данным? А как назвать ту часть статистики, которую это предприятие не передает в статслужбу из-за ненужности, а распоряжается ею в своих внутриведомственных, управленческих целях?

Пример 2. Государственное учреждение (не статистическое) в рамках своих функциональных полномочий собирает статистику от предприятий, включая частный сектор, формирует и распространяет данные. И это тоже административные данные?

Пример 3. Министерство налогов ведет регистр налогоплательщиков и предоставляет эти данные статистическому ведомству. Можно ли считать эти данные административными?

Если во всех описанных случаях распространителем данных являются органы официальной статистики, то, вероятно, их можно считать официальной статистикой. Обобщив мнения многих статистиков из разных стран мира, можно утверждать, что официальная статистика - это статистика, производимая государственными учреждениями. А административные данные собираются нестатистическими государственными учреждениями для обеспечения выполнения ими своих основных функций. Это своего рода вспомогательная деятельность, без которой государственное учреждение не сможет осуществлять свою основную деятельность.

Согласно дефиниции ОЭСР, официальная статистика - это статистические данные, распространяемые национальной статистической системой, за исключением тех, которые прямо не указаны как неофициальные [8]. Фундаментальные принципы официальной статистики ООН характеризуют официальные статистические данные как информацию, подготавливаемую органами официальной статистики [4]. А опыт ряда стран говорит о том, что официальными статистическими данными считаются данные, опубликованные на основе официальной статистической методологии. Как видим, дефиниции различаются.

Если следовать определению ООН, то информация, публикуемая входящими в национальную статистическую систему нестатистическими государственными учреждениями (например Центральным банком, Таможенной службой), официальной статистикой не является. Согласно приведенному выше определению ОЭСР, официальная статистика - это данные, распространяемые национальной статистической системой. Здесь сфера охвата официальной статистики настолько широка, что административным данным практически не остается места или их значимость сводится к минимуму.

Вместе с тем, как нам представляется, во всех этих определениях есть нечто общее, а именно: производство официальной статистики государственными учреждениями. Это и может стать *первым критерием при определении рамок официальной статистики*. Вторым критерием должно быть признание факта, что только органы официальной статистики наделены правом сбора данных от всех статистических единиц и домашних хозяйств на безвозмездной основе, а те, в свою очередь, обязаны предоставлять информацию органам официальной статистики. Третий критерий - это изучение официальной статистикой только массовых явлений и процессов общественной жизни.

И наконец, *четвертым критерием* определения официальной статистики должно быть законодательно закреплённое положение о том, что государственные учреждения, занимающиеся сбором и распространением статистической информации, обязаны придерживаться методологии официальной статистики.

Остановимся подробнее на последнем критерии. Есть ли такие обязательства в законодательствах, регулирующих деятельность нестатистических государственных учреждений? Анализ некоторых законодательных актов Азербайджанской Республики выявил следующее. Согласно статье 317.1 Таможенного кодекса, Государственный таможенный комитет ведет таможенную статистику внешней торговли путем сбора информации о пересечении товарами таможенной границы, анализа этой информации и обработки электронными средствами. Статья 317.3 гласит, что в соответствии с этим кодексом и национальным статистическим законодательством, таможенная статистика внешней торговли должна основываться на методологии, обеспечивающей сопоставимость данных внешней торговли, а итоговые данные представляются в органы государственной статистики. Вполне исчерпывающая формулировка. Вместе с тем законодательство органов внутренних дел и юстиции, Центрального банка вообще не предусматривает участия официальной статистики в вопросах ведения ими статистики. Органы прокуратуры должны согласовывать с органами статистики разработку статистических вопросников и определение единых правил ведения статистики. В законодательных актах других государственных органов либо вообще нет упоминаний об их обязательствах по ведению статистики, либо эти упоминания носят общий, расплывчатый характер. И так, в законодательных актах, регулирующих деятельность нестатистических государственных учреждений Азербайджана, отражены пять различных ситуаций: 1) соблюдение официальной статистической методологии; 2) согласование статистических работ с органами официальной статистики; 3) самостоятельное ведение статистики без каких-либо обязательств по согласованию своих работ с органами официальной статистики; 4) общие, расплывчатые упоминания о статистике и 5) полное отсутствие упоминаний об обязательствах перед органами официальной статистики. Все это свидетельствует о важности указанного критерия.

Нам представляется, что описанные выше критерии позволяют сформулировать следующие определения.

Официальная статистическая информация - это данные, произведенные на основе методологии официальной статистики государственными уч-

реждениями, входящими в систему учреждений официальной статистики.

Административные данные - это информация, которую собирают, распространяют и предоставляют в органы официальной статистики нестатистические государственные учреждения, занимающиеся этим для обеспечения выполнения своих основных функций.

Таким образом, *первым критерием для определения рамок административных данных* является сбор и распространение данных нестатистическими государственными учреждениями. *Вторым критерием* определения административных данных может служить то обстоятельство, что соответствие подобных данных стандартам и методологии официальной статистики не обязательно, хотя соблюдение указанных стандартов, безусловно, приветствуется. *Третьим критерием* является ограничение в сборе данных: только подведомственными предприятиями таких учреждений и о немассовых явлениях и процессах. В случае же, если орган по сбору административных данных хочет провести более обширное статистическое наблюдение, желая выйти таким образом за пределы своих подведомственных предприятий, то он обязан согласовать указанное наблюдение с органом официальной статистики как координатором всей статистической деятельности в стране.

Исчерпывающие ли эти определения? Какие еще факторы нужно учесть? Думаем, что назрела необходимость изучить опыт стран, правовые аспекты и выработать единые критерии для определения понятий «официальная статистика», «национальная статистическая система», «административные данные» и др.

Литература

1. Суринов А.Е. Итоги модернизации российской статистики в 1992-2012 гг. и перспективы ее дальнейшего развития // Вопросы статистики. 2013. № 7.
2. Adapted Global Assessment of the National Statistical System of Azerbaijan. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_neighbourhood_policy/documents/2011-01-13%20Final%20Assessment%20Report%20AGA%20Azerbaijan.pdf.
3. Adapted Global Assessment of the National Statistical System of the Republic of Belarus. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Belarus_global_Eng.pdf.
4. Fundamental Principles of Official Statistics. URL: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf>.
5. General Assessment Report on the Statistical System of Kazakhstan. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.57/2008/7.e.pdf>.
6. Global Assessment of the National System of Official Statistics of the Kyrgyz Republic. URL: <http://www.unece.org>.

org/fileadmin/DAM/stats/publications/Kyrgyzstan_global_Eng.pdf.

7. Global Assessment Report on the Statistical System of Kazakhstan. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.57/2008/7.e.pdf>.

8. Glossary of Statistical Terms. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4350>.

9. Law of the Kyrgyz Republic of State Statistics. URL: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=424#start>.

10. Law on Official Statistics of the Republic of Azerbaijan. URL: http://www.stat.gov.az/menu/3/Legislation/law_az_en.pdf.

11. Law on State Statistics of the Republic of Kazakhstan. URL: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=243#start>.

ON THE NECESSITY OF UNIFICATION OF INTERNATIONAL APPROACH TO DETERMINING THE BOUNDARIES OF OFFICIAL STATISTICS AND ADMINISTRATIVE DATA

Rauf Salimov

Author affiliation: The State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan (Baku, Azerbaijan). E-mail: salimov@azstat.org.

Yusif Yusifov

Author affiliation: The State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan (Baku, Azerbaijan). E-mail: yusif@azstat.org.

Using administrative data is essential for statistical observations that are carried out by official statistical offices; in order to reduce the respondent burden. This allows it to eliminate duplication of reporting indicators in the future, improving the legislations of the national accounting, interaction between separate government institutions. In recommendations of the international organizations, as well as in documents containing global estimates of national statistical system, application of administrative data is brought to the foreword. At the same time there are differences in recommendations of the international organizations and views of experts. As a result, decisions made based on these recommendations in CIS countries as well as changes made to statutory instruments are differed from each other.

The article presents the results of the research on defying the scope of official statistics and collections of administrative data are analyzed recommendations of global estimates of national statistical systems of some CIS countries as well as changes in statistical legislation, the definitions of UNECE, Eurostat and other international organizations and reviewed. Some examples of Azerbaijan practices related to use of administrative data are given, their relation with official statistics is commented on. Differences of the methodology used for preparation of administrative data, from the official statistics methodology are emphasized, challenges that non-statistical organizations associated with the use of official statistics methodology encounter are shown; questions regarding applying in official statistics the data collected for non-statistical purposes are investigated.

The authors formulate their position that the optimization of the relationship between official statistics and administrative data array is more appropriate on the basis of elaborating the single international approach.

Keywords: official statistics, administrative data, national statistical system, legislation, burden on respondent-subject of statistical observation, using administrative data in official statistics.

JEL: C40, C80, C81.

References

1. Surinov A. Ye. Itogi modernizatsii rossiyskoy statistiki v 1992-2012 gg. i perspektivy yeye dal'neyshego razvitiya // Voprosy statistiki. 2013. № 7 [Surinov A. Ye. Outcomes of modernization of the Russian statistics in 1992-2012 and further development prospects // Voprosy statistiki. 2013. No 7].
2. Adapted Global Assessment of the National Statistical System of Azerbaijan. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_neighbourhood_policy/documents/2011-01-13%20Final%20Assessment%20Report%20AGA%20Azerbaijan.pdf.
3. Adapted Global Assessment of the National Statistical System of the Republic of Belarus. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Belarus_global_Eng.pdf.
4. Fundamental Principles of Official Statistics. URL: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-New-E.pdf>.
5. General Assessment Report on the Statistical System of Kazakhstan. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.57/2008/7.e.pdf>.
6. Global Assessment of the National System of Official Statistics of the Kyrgyz Republic. URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Kyrgyzstan_global_Eng.pdf.
7. Global Assessment Report on the Statistical System of Kazakhstan. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.57/2008/7.e.pdf>.
8. Glossary of Statistical Terms. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4350>.
9. Law of the Kyrgyz Republic of State Statistics. URL: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=424#start>.
10. Law on Official Statistics of the Republic of Azerbaijan. URL: http://www.stat.gov.az/menu/3/Legislation/law_az_en.pdf.
11. Law on State Statistics of the Republic of Kazakhstan. URL: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=243#start>.