



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

ECE/CES/2009/13  
27 March 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ    СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят седьмая пленарная сессия  
Женева, 8-10 июня 2009 года  
Пункт 4 предварительной повестки дня

СЕМИНАР ПО СТРАТЕГИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ СТАТИСТИКИ ПРЕДПРИЯТИЙ

ЗАСЕДАНИЕ I: СНИЖЕНИЕ НАГРУЗКИ НА РЕСПОНДЕНТОВ

**ИЗМЕРЕНИЕ И СНИЖЕНИЕ СТАТИСТИЧЕСКОЙ НАГРУЗКИ НА  
РЕСПОНДЕНТОВ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ: СУЩЕСТВУЮЩЕЕ  
ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ**

Записка Евростата

*Резюме*

Конференция Европейских статистиков выбрала в июне 2008 года (ECE/CES/74) тему "Стратегические вопросы статистики предприятий" для семинара, который должен быть проведен на ее пленарной сессии 2009 года. Бюро, действуя от имени Конференции, утвердило план семинара на своем заседании в феврале 2009 года (ECE/CES/2009/2) и просило Евростат подготовить записку о существующем положении дел в области снижения нагрузки на респондентов.

В настоящей записке приводится обзор мер, принятых с целью уменьшения нагрузки по представлению статистической информации в странах Европейского союза, в частности касающихся измерения статистической нагрузки, субъективно оцениваемых трудозатрат респондентов, интеграции процесса сбора данных, использования административных данных и компромисс между уменьшением нагрузки и качеством. Эти вопросы обсуждались на двух проведенных недавно международных совещаниях по данной теме: на ежегодной конференции генеральных директоров Европейской статистической системы (Вильнюс, сентябрь 2008 года) и на Конференции Международной ассоциации официальной статистики (Шанхай, октябрь 2008 года).

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В области статистики предприятий основные изменения на протяжении приблизительно последних десяти лет определялись двумя основными движущими силами: с одной стороны, необходимостью удовлетворять новые и появляющиеся потребности в статистической информации, а с другой стороны, необходимостью снижения нагрузки на респондентов, а также издержек по подготовке статистических данных. В настоящем документе рассматривается последний вопрос.
2. В Европейском союзе (ЕС) наивысшая степень важности придается упрощению и совершенствованию общего нормативного регулирования. Это составляет часть более широкой задачи повышения конкурентоспособности предприятий ЕС. Повестка дня по совершенствованию нормативной базы, принятая в 2005 году, направлена на модернизацию и упрощение существующего законодательства и на обеспечение того, чтобы все новые инициативы вызвали как можно меньшую нагрузку на респондентов.
3. В этих рамках важные шаги также предпринимались в конкретной области статистики в соответствии с общим стратегическим подходом, представленным в подготовленном Европейской комиссией Сообщении относительно снижения нагрузки на респондентов, упрощению и установлению приоритетов<sup>1</sup>.
4. Совет по экономическим и финансовым вопросам неоднократно приветствовал ведущуюся деятельность по проблеме упрощения. Признавая, что снижение нагрузки не должно оказывать негативного воздействия на качество статистических данных, Совет подчеркнул важность достижения прогресса в области эффективного использования, компиляции и обмена существующими данными. Комиссии (Евростат) было также предложено предпринять дополнительные усилия по расширению деятельности по измерению статистической нагрузки на респондентов, провести дальнейшую оценку изменений в общей нагрузке и сообщить о результатах анализа затрат-выгод в ключевых областях.
5. Важность, придаваемая вопросу снижения нагрузки на респондентов, была дополнительно подчеркнута тем фактом, что ежегодная Конференция генеральных директоров Европейской статистической системы, проведенная в Вильнюсе в сентябре

---

<sup>1</sup> Сообщение Комиссии, направленное Европейскому парламенту и Совету, относительно снижения нагрузки на респондентов, упрощении и установлении приоритетов (СОМ(2006) 693).

2008 года, была посвящена этому вопросу. Также на более широком международном уровне Конференция Международной ассоциации официальной статистики (МАОС) провела в Шанхае в октябре 2008 года крупную конференцию "Четкие данные, новаторское использование - новые формы официальной статистики".

6. Цель настоящего документа состоит в обзоре положения дел в области измерения и снижения статистической нагрузки на респондентов на предприятиях в ЕС, вытекающего из обсуждений, проходивших на вышеупомянутых двух конференциях.

## **II. ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ**

7. В ходе обсуждений на вильнюсской конференции было выделено шесть основных вопросов, которые нуждаются в дальнейшем рассмотрении. Один из них (упрощение Интрастата) касается темы (сбор данных о торговых потоках между государствами - членами ЕС), которая имеет малое или вообще не имеет отношения к странам, не являющимся членами ЕС, и поэтому не будет обсуждаться в данном документе. Другие темы - измерение нагрузки на респондентов, субъективно оцениваемые трудозатраты респондентов, интеграция методов сбора и анализа данных, использование административных данных в сочетании с данными обзоров, и компромисс между снижением нагрузки и качеством - будут рассмотрены в этом разделе.

### **A. Измерение статистической нагрузки**

8. Снижение статистической нагрузки на респондентов на предприятиях ЕС являлось объектом постоянного внимания Евростата в течение многих лет, и, вероятно, является одной из областей, в которых уже достигнут значительный прогресс, как в отношении анализа, так и фактического снижения нагрузки.

9. В этих условиях Евростат принял решение о том, что, прежде чем вводить новые статистические требования, следует произвести оценку связанной с ними нагрузки. Кроме того, в период между данным моментом и 2012 годом будет проводиться измерение нагрузки всей существующей статистической продукции. Это означает, что существует потребность в наличии общей методологии для измерения нагрузки на респондентов, используемой во всех государствах - членах ЕС.

10. В пилотном мероприятии, проведенном в 2006 году, использовался метод чистых издержек, разработанный Статистическим управлением Нидерландов, который применялся к трем областям статистики: статистика торговли зарубежных филиалов (СТЗФ), железнодорожная и авиационная статистика. Результаты оказались весьма

разочаровывающими: эксперименты показали, что методология не только является трудноприменимой к статистическим обзорам, но не может даже применяться во всех государствах-членах. Кроме того, в некоторых случаях она не дает согласованных или даже удовлетворительных результатов.

11. Тем не менее эта работа проводилась, и Евростатом была разработана так называемая стандартная модель издержек ЕС (СМИ)<sup>2</sup>. С ее помощью измеряется нагрузка на респондентов в виде затрат респондентов на конкретных предприятиях в виде "израсходованного времени" или в денежном выражении. Значительное число национальных статистических институтов ЕС (НСИ) уже используют ее для измерения или оценки нагрузки на респондентов на предприятиях (и в некоторых случаях на отдельных лиц или домохозяйства) в связи с некоторыми обязательствами по представлению статистических данных.

12. Проведенный в 2007 году НСИ обзор по измерению ими нагрузки на респондентов указал на серьезные различия, существующие между странами. Нагрузка и издержки отличаются друг от друга в диапазоне от большого уменьшения до значительного роста в зависимости от страны и от метода измерения. Различные уровни информации, представленной государствами-членами, также оказывают воздействие на расхождение результатов. Некоторые ответы были весьма полными и подробными, тогда как другие НСИ не смогли представить информацию по всем нормативным положениям или по всем годам, некоторые были основаны на реальных цифрах, другие - на оценках и т.д. Из-за различного образа действия стран и из-за отсутствия сопоставимых цифр оказалось невозможным определить общую тенденцию изменения статистических издержек и нагрузки в ЕС. Тем не менее все без исключения государства-члены пришли к выводу, что статистическая нагрузка на предприятия является весьма низкой, т.е. составляет от 1% до 2% от общей административной нагрузки на компании в большинстве стран.

13. Этот вывод сходится с результатами, полученными в рамках проекта по измерению общей нагрузки, который проводился Генеральным директором по политике в отношении предприятий Европейской комиссии. В рамках Программы действий, направленной на уменьшение административной нагрузки на предприятия в ЕС на 25% в 2012 году, было проведено крупномасштабное базовое измерение административных издержек, которые несут предприятия при выполнении своих юридических обязательств по предоставлению информации государственным органам или третьим сторонам

---

<sup>2</sup> См. приложение 10 Руководства по оценке воздействия: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key\\_docs/sec\\_2005\\_0791\\_anx\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_anx_en.pdf), а также приложение 6.

(представление отчетности, маркировка, инспекция, статистические данные...). Это измерение охватывает как обязательства, вытекающие из законодательства ЕС, так и из национальных мер по его осуществлению или внедрению. Использованная методология основана на стандартной модели издержек ЕС, основанной на национальных вариантах, используемых в настоящее время в 20 государствах-членах<sup>3</sup>. Результаты показывают, что статистическая нагрузка, выраженная в процентной доле от общей административной нагрузки на предприятия в ЕС, колеблется от 0,6% до 0,75%.

## **В. Субъективно оцениваемые трудозатраты респондента - связь**

14. Тем не менее, хотя реальная статистическая нагрузка, выраженная в процентной доле от общей административной нагрузки может и не быть столь высокой, уровень субъективно оцениваемых трудозатрат является значительно более высоким. Согласно неподтвержденным данным, основанным на обзорах предприятий, сбор статистических данных считается особенно "раздражающим" и связанная с их сбором нагрузка воспринимается как во много раз большая, чем их реальная нагрузка. Это особенно верно для малых и средних предприятий (МСП). Объяснением этого могло бы быть то, что в относительном выражении для МСП необходимо выделять значительно больше рабочего времени для заполнения вопросников. Также зачастую лица, отвечающие на вопросы обзора о нагрузке, являются теми же лицами, которые заполняют статистические вопросники, что может объяснять их высокую степень "раздражения". И в-третьих, крупные компании в большинстве случаев также являются пользователями статистических данных (например, для исследования рынка), так что они усматривают определенный интерес в предоставлении статистических данных, что является редкой ситуацией в случае МСП.

15. В ЕС Статистическое управление Нидерландов (СУН) проделало большую работу и приложило усилия для определения размера субъективной оценки трудозатрат по сбору статистических данных и по мерам по ее уменьшению. В подготовленном СУН и представленном на вильнюсскую конференцию документе обсуждается ряд возможных путей решения этой проблемы<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> См. вебсайт сети стандартной модели издержек: <http://www.administrative-burdens.com/>.

<sup>4</sup> Peter Oomens and Gérard Timmermans, The Dutch approach to reducing the real and perceived administrative burden on enterprises caused by statistics, CBS, September 2008.

16. Первым возможным решением является равномерное распределение нагрузки. В Нидерландах СУН внедрило так называемые "статистические каникулы" для малых предприятий и двух крупных обзоров (структурная статистика предприятий и статистика инвестиций). В конкретном плане это означает, что малые предприятия (менее 10 работников) не будут подвергаться обзору по крайней мере в течение года, если они примут участие в одном из этих двух обзоров. Также в других странах применяется выборочная методология на основе ротации для проведения экономических обзоров с использованием национальных регистров предприятий. С помощью такого механизма определяется число периодов сбора информации, для которых могут отбираться малые и средние предприятия для проведения конкретного обзора.

17. Второе решение касается совершенствования связи. В Нидерландах было установлено, что совершенствование механизмов связи при проведении обзоров приводит к уменьшению раздражения. СУН систематически проводило обзор своих связей с предприятиями с начала 2007 года. Несколько инструкций и брошюр, писем с ответами, наиболее часто задаваемые вопросы (ЧЗВ) и другие сообщения, направляемые СУН предприятиям, были переработаны независимым консультантом по связям. Главной целью было обеспечение более четкой связи путем использования менее бюрократизированного языка. Также была создана оперативно действующая в удобной для пользователей форме группа, занимающаяся рассмотрением вопросов и замечаний, полученных от предприятий.

18. Разъяснение необходимости в статистических данных для респондентов и их организаций является еще одной приоритетной областью. СУН осуществляет эту задачу посредством поддержания непосредственных контактов с различными организациями в сфере бизнеса, продвижения статей в специализированные журналы для деловых кругов, а также через его вебсайт. СУН также приступило к возврату контрольной информации предприятиям. В рамках этой инициативы данные, представленные конкретной компанией, увязываются с совокупными данными по отрасли и возвращаются респондентам, обеспечивая таким образом заинтересованной компании возможность оценить свое положение по отношению к другим компаниям в соответствующем секторе. Эта система в настоящее время действует в отношении 8 500 предприятий в индустрии общественного питания, агентств по временному найму, промышленности и строительном секторе, но будет в ближайшем будущем распространена и на другие сектора. И наконец, СУН создало совет респондентов, задача которого состоит в консультировании СУН по вопросу о том, как улучшить сбор данных с предприятий, а также как поддерживать с ними связи.

### **С. Интеграция сбора данных**

19. Для уменьшения нагрузки на респондентов в области статистики предприятий было разработано несколько стратегий. Одним из вариантов является рассмотрение методов получения статистических данных. Исторически сбор данных разрабатывался в каждой конкретной области, а не комплексно. В качестве альтернативного варианта интеграция наборов данных путем сочетания данных из различных источников будет способствовать дальнейшему сокращению статистической нагрузки. Для достижения этой цели необходимо изучить, как можно совместить информацию из различных источников и использовать ее для различных целей, например путем ликвидации методологических различий, обеспечения единообразности статистических классификаций и т.д.

20. В долгосрочном плане для статистических учреждений окажется весьма эффективным создание сети баз данных, из которых могла бы извлекаться любая соответствующая информация. В среднесрочном плане стратегия направлена на увязывание данных на уровне микроданных. Увязка на уровне микроданных является важным средством не только для цели снижения нагрузки, но также и для обеспечения лучшей сопоставимости наборов данных. Статистические данные для конкретных областей более не будут подготавливаться независимо друг от друга ("поточный" подход); вместо этого они подготавливаются как неотъемлемые части комплексных производственных систем (так называемый подход на основе концепции хранилища данных) для узлов статистических данных.

21. Подготовка статистической информации во все большей степени опирается на общую статистическую инфраструктуру: метаданные, регистры различных групп населения, географические информационные системы (ГИС) и т.д. В итоге процесс стандартизации архитектуры бизнеса продолжается в ходе всего процесса подготовки данных, от концептуализации до сбора данных и от компиляции статистики до распространения. Ориентированная на процесс подготовка статистической информации была одним из вопросов, обсуждавшихся на шанхайской конференции, на которой был сделан вывод, что значительного повышения эффективности можно было бы добиться путем более высокой степени стандартизации процесса.

### **Д. Использование административных данных**

22. Основная часть документов, представленных на шанхайской конференции, касалась использования административных данных для статистических целей. Этот процесс имеет давнюю историю в скандинавских странах, однако в последние годы использовался или по крайней мере изучался во многих других частях мира. Использование

административных данных для статистических целей основано на том факте, что правительства собирают данные для многих нестатистических целей, таких как политика в области налогообложения и рынка труда. Повышения эффективности можно добиться путем повторного использования этих административных данных для статистических целей. Также этому могло бы способствовать использование данных из других (внешних) источников, например посредством использования частных поставщиков информации или непосредственного использования бухгалтерских данных компаний.

23. Однако многие участники на вильнюсской конференции указали на возможные недостатки использования административных данных, например, в том что касается качества статистических данных, контроля (или отсутствия такового) со стороны статистических управлений, конфиденциальности и возможного увеличения издержек по компиляции данных.

24. Также на шанхайской конференции в нескольких докладах было продемонстрировано, что использование административных данных ни в коей мере не является панацеей для снижения нагрузки. В докладе Статистического управления Республики Словения (СУРС)<sup>5</sup> обсуждается ряд серьезных недостатков, которые могут поставить под угрозу выгоды от использования сочетания источников данных. Они связаны с изменениями, необходимыми в процессе обработки данных, новыми проблемами в связи с людскими ресурсами в статистических учреждениях и возможным ростом издержек. В приводимой ниже таблице, которая (частично) заимствована из статьи Стефена Пеннека из Национального статистического управления Соединенного Королевства (НСУ)<sup>6</sup>, представлен полезный обзор различных характеристик административных данных в том, что касается традиционных параметров качества.

---

<sup>5</sup> M. Zaletel and I. Krizman, The hidden side of a success story – implication of wide use of administrative data sources at national statistical institutes, SORS, October 2008.

<sup>6</sup> Penneck: Using administrative data for statistical purposes, Economic & Labour Market Review, Vol 1 No 10, October 2007, p. 22.

Параметры качества	Характеристики административных данных
Уместность	Определения и охват будут увязаны с административной системой, а не с аналитическими потребностями. Хороший источник для подробного и местного анализа.
Точность	Подвержены не связанным с выборкой погрешностям. Отсутствует контроль со стороны статистиков.
Своевременность	Некоторые источники (например, налоговые данные) предоставляют данные менее своевременно, чем обзоры.
Доступность	Зависит от правовой структуры. Могут также существовать технические и институциональные препятствия.
Сравнимость	Зависит от происходящих со временем изменений административных определений.
Последовательность	Зачастую обеспечивает возможность увязки данных при наличии общих определителей.

Источник: Пеннек (2007 год).

25. Для обеспечения того, чтобы использование административных данных для статистических целей обеспечивало ожидаемые позитивные выгоды от роста эффективности и приводило к уменьшению нагрузки для предприятий, несколько участников на шанхайской конференции утверждали, что необходимо соблюдать целый ряд условий. Ниже приводится неисчерпывающий перечень таких условий:

- a) наличие соответствующей правовой структуры. Она включает само статистическое законодательство или другое законодательство, которое устанавливает контрольные права национальных статистических учреждений (НСУ) (например, необходимость консультироваться с НСУ перед изменением каких-либо характеристик административных данных), а также законодательство по защите личной информации;
- b) высокий уровень политической поддержки, помогающий сохранять контроль НСУ над источником административных данных;
- c) существование хорошо разработанных и широко используемых регистров с общими определителями;
- d) хорошо разработанная инфраструктура информационной технологии в администрациях, из которых поступают данные.

## **Е. Компромисс между снижением нагрузки и качеством**

26. Несколько участников на обеих конференциях указали на необходимость проявления статистиками бдительности в отношении потенциальных компромиссов между снижением нагрузки и качеством статистических данных по различным аспектам. Все возможные методы сокращения нагрузки представляют собой потенциальную опасность отрицательного воздействия на качество статистических данных, что может принимать различные формы в зависимости от того, как достигается сокращение нагрузки на респондента. Поэтому важно, чтобы усилия по сокращению нагрузки сопровождались анализом затрат - эффективности в целях сведения к минимуму или по крайней мере для выявления такой опасности.

## **III. ВЫВОДЫ**

27. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы дать краткую характеристику общей ситуации, а также существующего положения в отношении ведущегося обсуждения вопроса сокращения нагрузки в области сбора статистических данных. Поэтому его выводы могут иметь лишь весьма общий и предварительный характер. Тем не менее существует ряд выводов, которые стоит сделать на данном этапе.

28. Несколько элементов проходивших в Вильнюсе и Шанхае обсуждений предполагают изменение в профессиональной парадигме статистических управлений в виде перехода от "данные - сборщики" к "повторные пользователи данных". Однако в то время как данные, собираемые с помощью традиционных методов, находятся под контролем статистических управлений, это в значительно меньшей степени относится к повторно используемым данным и влечет за собой определенные риски: концепции и определения могут быть изменены владельцами данных, некоторые подборки данных могут перестать использоваться или в них могут быть внесены изменения и т.д. Для обеспечения того, чтобы законная заинтересованность статистиков принималась во внимание, необходимо пересмотреть позицию по отношению к владельцам повторно используемых данных (администраторы, регулирующие органы или др.).

29. Существуют также проблемы технического и методологического характера. Оценка качества статистических данных будет становиться все более сложной. В качестве примера можно указать: традиционные параметры измерения качества (например, связанная с выборкой погрешность) будут становиться менее эффективными по мере того, как при сборе данных все в меньшей степени будут использоваться методы выборки. Поэтому следует разработать новую методологию оценки качества.

30. И наконец, особенно на уровне НСУ будет существовать необходимость в обзоре внутренней организации для ее приспособления к новым обстоятельствам. Квалификация персонала должна будет соответствовать новым требованиям (например, в том что касается технологических и коммуникационных навыков). Необходимо будет производить набор нового персонала с различными навыками, а существующему персоналу необходимо будет пройти курс повышения квалификации.

-----