

Алексей Пономаренко*

Властелины таблиц

Если статистикой помывают и она вынуждена угадывать «правильные» ответы, то на такую статистику вообще нет смысла тратить государственные средства. Поэтому вопрос об организации статистической деятельности и ее статусе является содержательным, а не бюрократическим



ИГОРЬ ШАШОВНИКОВ

В

1937 году в СССР проводилась перепись населения, которой придавалось большое политическое значение. Согласно результатам переписи, которые в то время обнародованы не были, было учтено 162 млн человек. Вместе с тем, по оценке высшего руководства, население страны на начало 1934 года составило 168 млн человек, а на начало 1937-го ожидалось не менее 170–172 млн. Несоответствие ожидаемым цифрам привело к репрессиям. Враги народа отыскивались в Центральном управлении народнохозяйственного учета (ЦУНХУ; так в то время называлось статистическое ведомство) в начале марта 1937 года. Были арестованы начальник бюро переписи населения **Олимпий Квиткин** и еще трое статистиков. Их арест положил начало разгрому государственной статистической службы. Следующей жертвой стал руководитель ЦУНХУ **Иван Краваль**. За ним последовал целый ряд работников центрального аппарата, руководителей и ответственных работников региональных управлений статистики. Состоялся суд (если это можно назвать судом), и Квиткин был расстрелян.

Невольно возникает вопрос: а что, люди, в год пика сталинских репрессий публиковавшие данные, согласно которым в стране бесследно исчезло порядка восьми миллионов человек, не понимали, к чему это приведет? Олимпию Квиткину в 1937 году было 63 года, он не был наивным мальчиком. Конечно, он все понимал. Мужественный человек. Профессional. Представитель профессии, о которой принято говорить, что есть ложь, наглая ложь и статистика. Что-то тут не сходится, правда?

Маятник подчиненности

В этот период наказана была и вся статистическая система — ее подчинили Госплану. Эксперимент продолжался недолго. Совсем скоро стало понятно, что одно ведомство не может заниматься и планированием, и контролем за выполнением планов. В 1948 году независимость, хотя бы формальная, государственной статистики была восстановлена.

Во второй раз отечественная статистика побывала в недрах Минэкономки в 2004 году (тогда ведомство называлось Министерство экономического развития и торговли). Этому предшествовала изнуряюще долгая эпопея с переходом

*Председатель правления Российской ассоциации статистиков, директор Института профессионального статистического образования НИУ ВШЭ. Статья выражает личное мнение автора

с классификатора отраслей народного хозяйства ОКОНХ (советский классификатор продержался целых 12 лет после коллапса СССР, в том числе из-за позиции экономического ведомства, для которого переход на новый классификатор означал необходимость пересчета всех динамических рядов, необходимых для прогнозирования) на международный ОКВЭД и многочисленные конфликты между двумя ведомствами по поводу значимых конкретных статистических показателей. Примечательно, что тогда решение о переподчинении Росстата было отменено уже через несколько месяцев.

Третья попытка состоялась совсем недавно, в 2008–2012 годах. Отечественная статистика ожидаемо не получила от этого преобразования ничего, кроме увеличения числа бюрократических согласований и замедления принятия решений, но ее объективность снова была подвергнута сомнению.

Затем Россия засобиралась в ОЭСР, и надо было соблюдать хороший тон, одним из признаков которого является независимая статистика. Росстат в очередной раз получил самостоятельность.

С 2017 года Росстат перешел на новый классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД2) и на новый классификатор продукции (ОКПД2). Переход на новые классификаторы не прихоть Росстата. Делать это необходимо, чтобы не загнать себя в очередную экономическую изоляцию (или самоизоляцию). Например, Казахстан, наш партнер по ЕАЭС, с которым у России по определению должны быть сопоставимые классификации, сделал это уже несколько лет назад. По казахстанским законам для перехода на новые версии классификаторов вообще не нужны какие-то дополнительные решения. В законе просто указано, что Казахстан переходит на новые версии не позднее чем через два года после того, как соответствующие международные классификаторы введены в ЕС.

В России нет такой юридической нормы, но было специальное постановление правительства. Переход России на ОКВЭД2 мог (и должен был) состояться год назад, то есть 1 января 2016 года. Росстат выполнил все необходимые подготовительные работы, но Минэкономразвития оказалось не готово к этому шагу. Правительство дало отсрочку, было даже заключено специальное соглашение между Росстатом и Минэкономразвития, но по истечении года, видимо, ничего не изменилось. Кто-то решил, что для решения проблемы Росстату необходима очередная доза «эффективного менеджмента».

Глава Минэкономразвития **Максим Орешкин**, нарушая все нормы и традиции отношений между ведомствами, публично обвинил коллег в неумении считать и планировать статистическую деятельность. Был подготовлен и размещен для обсуждения на правительственном сайте regulation.gov.ru проект постановления правительства о переподчинении Росстата Минэкономразвития. «Против» проголосовали 144 человека, «за» — один. Тем не менее, если решение уже было принято, то никакие голосования ничего не изменят. В прошлый понедельник президент подписал указ о передаче Федеральной службы государственной статистики (Росстата) из ведения правительства в ведение Минэкономразвития.

Слово стороне защиты

Сегодня о российской статистике принято говорить свысока, но она вовсе не является откровенно ущербной. Некоторое технологическое и методологическое отставание от самых передовых статистических служб мира имеет место (до недавнего времени это главным образом было связано с устаревшими версиями классификаций), но оно совсем не критическое. Например, Росстат внедрил, хотя и с опозданием на несколько лет по сравнению со странами ОЭСР, новую версию национальных счетов (то есть международную методологию расчета ВВП и других важнейших макроэкономических показателей) — так называемую СНС2008.

С точки зрения открытости все тоже неплохо. Чтобы проиллюстрировать это, обратимся к международным рейтингам.

Международный проект по рейтингованию национальных статистических служб по уровню их открытости Open Data Inventory (ODIN) реализуется некоммерческой организацией Open Data Watch (ODW). Организация создана несколько лет назад и зарегистрирована в США. Ее создатели — несколько отставных работников международных организаций, в основном Всемирного банка, а также ученых и статистиков-практиков из разных стран. Организация полностью независима, существует на частные и корпоративные пожертвования, что обеспечивает непредвзятость ее оценок. Методология инвентаризации открытости статистических данных очень проста. Волонтеры тестируют сайты статистических ведомств различных стран (в том числе России и других стран СНГ) по двум критериям — охвату и доступности размещенных на них данных 20 основных категорий, сведенных в три группы (социальная статистика, экономическая

и финансовая статистика и статистика окружающей среды). Всего в перечень включено порядка сотни показателей, считающихся стандартными в международной практике. Затем результаты ранжируются и размещаются в свободном доступе на сайте ODW. Любой желающий может зайти, проверить, высказаться — все предельно открыто и объективно, подтасовка результатов практически исключена.

Согласно рейтингу за 2016 год (<http://odin.opendatawatch.com/report/rankings>), по итоговому показателю открытости государственная статистика России заняла 38-е место из 178 стран. Можно, конечно, иронизировать по поводу того, что российский рейтинг ниже, чем, скажем, рейтинг Грузии (36-е место), Киргизии (33-е) и даже Руанды (32-е). Но он выше, чем рейтинг Японии (42-е место), Великобритании (46-е) и Франции (53-е). Причем по показателю охвата (то есть наличия данных в прямом доступе) мы находимся где-то на 12–15-м месте в мире, что просто великолепно! В чем мы отстаем, так это в доступности; иными словами, данные хотя и находятся на сайте Росстата или других ведомств, но их формат не вполне удобен, условия использования ясно не определены и т. д. Что ж, это правда. Наша официальная статистика всегда была ориентирована на государство, поэтому форматами данных, находящихся на сайте в прямом доступе и предназначенных для простых смертных, практически никто никогда не занимался, об удобстве пользователей думали и думают в предпоследнюю очередь, а в последнюю — об условиях использования и правилах цитирования. Есть куда расти.

Однако будем откровенны: что, много таких рейтингов, в которых Россия находится выше Англии, Франции и Японии? Может быть, нашу государственную статистику стоит ставить в пример, а не издеваться над ней?

Вполне очевидно, что Минэкономразвития, да и другие ведомства, а главное российское общество, имеют существен-



Глава Минэкономразвития Максим Орешкин выступил в конце марта с публичной критикой Росстата. Две недели спустя произошло переподчинение Федеральной статслужбы от правительства министерству

ные претензии к Росстату; очевидно также, что некоторые из них обоснованы. Например, практика, согласно которой статистическое ведомство переходит на новые методологии или классификации, не обеспечивая при этом сопоставимость динамических рядов, совершенно неприемлема. В соответствии с европейским Code de practice, принятым Евростатом, динамические ряды должны быть пересмотрены после каждого изменения методологии или получения дополнительных данных по новым обследованиям. Британская статистическая служба публикует так называемые Треугольные таблицы пересмотров, в которых называются данные всех пересмотров (а не только последнего) за весь период наблюдения. Динамические ряды ВВП и других важнейших макроэкономических показателей США публикуются, начиная с данных за 1930 год, и весь ряд пересматривается каждый раз, когда меняется статистическая методология. Вопрос в ресурсах, подборе адекватных методик пересчета и уважительных отношениях между производителями и

пользователями статистических данных. Кстати сказать, при переходе на ОКВЭД1 необходимые ресурсы нашлись, динамические ряды основных макроэкономических показателей России были, хотя и с задержкой, пересчитаны.

Профессия под угрозой

Понимают ли эти проблемы в Росстате? Уверен, что понимают. Но расходы на статистику снижаются, квалифицированные кадры уходят, а новых почти нет. Система подготовки профессиональных статистиков разрушена до основания. Агония началась в 1990-х, в 2013 году направление высшего образования «Статистика» исчезло из перечня направлений подготовки высшего образования Минобрнауки РФ, что стало отражением свершившегося факта, а в 2015 году Московский экономико-статистический институт, который в советские времена готовил статистиков не только для РСФСР, но и для других республик бывшего СССР и многих других социалистических и развивающихся стран, был присоединен к другому университету. Сейчас специальность ценой огромных усилий восстановлена, но подготовка профессиональных статистиков пока не началась. Многие экономисты и студенты других специальностей слушают курс статистики, но это курсы для пользователей, а не для производителей данных. Разница тут примерно такая же, как между пилотами и конструкторами самолетов. Многие из нас рискнут сесть в самолет, спроектированный и построенный пилотом?

Но и это не главная проблема статистики. Исторически основная проблема государственной статистики — невысокий уровень доверия к ней со стороны пользователей статистической информации. Подчинение государственной статистики Минэкономразвития неминуемо окажет негативное влияние на уровень доверия граждан, науки и бизнеса к статистике и государству в целом. Оно позволит огульно отрицать любые положительные результаты деятельности государства, аргументируя это зависимым состоянием статистического ведомства.

Цена доверия

Общественное доверие к государственной статистике и давление государства на статистику — далеко не специфические российские проблемы. За примерами далеко ходить не надо. **Андреас Георгиу**, например, очень быстро превратился из главного статистика Греции в главного козла отпущения для всей страны. Его «преступление» состоит в том, что рассчитанный под его руко-

водством дефицит государственного бюджета страны составил в 2009 году 15,4% ВВП. Трудно сказать, насколько этот результат соответствует истине. Предварительные расчеты, которые выполнили коллеги Георгиу, показывали дефицит в 13,6% ВВП, то есть разница не очень велика. Квалификация самого Андреаса Георгиу тоже вроде бы ни у кого не вызвала сомнений — он имел 21 год стажа работы в МВФ. Мало того, специально созданная комиссия Евростата подтвердила, что все расчеты выполнены правильно, а Европейская комиссия официально поддержала его. Тем не менее против Георгиу было выдвинуто официальное обвинение в предательстве национальных интересов и создании паники, в результате которой греческая экономика потеряла 171 млрд евро. Суд трижды оправдывал главного статистика Греции, но против него выдвигаются все новые обвинения, и дело периодически возобновляется. Проблема страны, однако, в том, что, как бы ни закончилось дело Андреаса Георгиу, репутация официальной статистики этой страны похоронена. Ни один здравомыслящий инвестор не будет вкладывать в греческую экономику деньги, основываясь на официальных данных. Изначально преследование Георгиу имело, по-видимому, политические цели дискредитации правительства, но сейчас вышло из-под контроля и давно работает против страны в целом.

Это правда, что во многих странах статистические ведомства подчинены тому или иному министерству. Например, в Российской империи статистика была подчинена Министерству внутренних дел (о ужас!), но это не мешало Ленину в свое время характеризовать ее как «по старой буржуазной привычке» на 9/10 независимую. По-видимому, дело в том, что российским полицейским чинам просто в голову не приходило учить «академических» статистиков, как им следует считать. Практически во всех странах законодательство гарантирует профессиональную, а не административную независимость государственной статистики. Есть такой закон и в России. Проблема в том, что законы не всегда выполняются буквально.

Политическая стабильность и инвестиционный климат любой страны зависят от доверия к государству, а доверие очень просто подорвать, но трудно восстановить. Говоря более широко, официальная статистика — элемент гражданского общества. Статистические данные создаются на деньги налогоплательщиков и являются общественным достоянием. Согласно закону о статистике, государственная статистика готовит



Руководитель Росстата Александр Суринов: «Независимость нашей методологии, оценок, права на комментарий — все это соответствует основополагающим принципам статистики и закреплено в законе. От статуса наша ответственность не изменится»

не только экономические, но и экологические, демографические, социальные и другие данные. Ими пользуются все — от школьников и студентов до президента, и заслуживающих доверия альтернативных источников во многих случаях просто нет. Поэтому государство должно осознавать свою ответственность перед обществом за развитие современной и заслуживающей доверия статистики и избегать действий, которые могут навредить ей.

Нужен статистический омбудсмен

Современную статистическую систему любого государства составляют, как правило, не одно, а несколько ведомств. Разногласия между различными ведомствами при сборе данных и расчете показателей, а также между производителями и потребителями данных — нормальное явление, но, чтобы статистика оставалась независимой и не превращалась в подобострастно виляющую хвостиком дворянку, она должна иметь достаточно высокий ста-

тус. Поэтому, если государство хочет иметь качественные и заслуживающие доверия данные, статус государственной статистики надо не понижать, а повышать. Для этого во многих странах существует должность главного статистика, который подчиняется непосредственно премьер-министру или даже президенту. Это не вице-премьер или министр какого-то очень важного ведомства (такого, как Министерство экономического развития РФ), который курирует сразу много вопросов и у которого на статистику никогда не хватает времени, а чиновник достаточно высокого ранга, который занимается практически только статистикой и поэтому имеет возможность делать это эффективно.

Наиболее полно этот принцип реализован в США. Главный статистик США сам (точнее, сама, потому что сейчас этот пост занимает женщина — **Кейт Волман**) ничего не считает. Считают соответствующие ведомства — Бюро цензов, Бюро экономического анализа, Бюро статистики труда и другие. Главный статистик координирует их деятельность, распределяет бюджет, выделяемый на статистику, контролирует выполнение статистического законодательства, статистических методологий и стандартов. При этом он имеет очень небольшой аппарат, всего несколько человек, но достаточно высокий статус (главный статистик входит в администрацию президента США), что позволяет улаживать разногласия между ведомствами, не опасаясь, что его мнение будет проигнорировано. Если разногласия носят методологический характер, главный статистик имеет определенный бюджет, который может потратить на организацию работы независимых экспертных групп и уже по результатам их работы принимать обоснованные решения. Таким образом, проблемы, которые в нашей системе выливаются в маниакальное стремление одного ведомства поглотить другое, в США и в других странах, имеющих институт главных статистиков, рутинно решаются в рабочем порядке. ■

Пять лет назад Россия засобиралась в ОЭСР, и надо было соблюдать хороший тон, один из признаков которого — независимая статистика. Росстат в очередной раз получил самостоятельность

Согласно рейтингу за 2016 год, по итоговому показателю открытости государственная статистика России заняла 38-е место из 178 стран, опередив Японию (42-е место), Великобританию (46-е место) и Францию (53-е место)