

Совершенствование системы классификаций для проведения государственных статистических наблюдений и формирования официальной статистической информации

*Пинчук Ольга Васильевна,
заместитель начальника Главного
управления координации и развития
статистической системы - начальник
управления статистических классификаций
Национального статистического комитета
Республики Беларусь*

За время становления национальных систем статистических классификаций произошел переход от использования отдельных общесоюзных классификаторов и локальных справочников до применения классификаторов, имеющих аналоги на мировом и европейском уровне, обеспечивающих возможность проведения государственных статистических наблюдений на основе стандартных классификационных группировок, сопоставимых при международном обмене статистической информацией. При этом сформированные национальные системы статистических классификаций постоянно развиваются, совершенствуются для максимального удовлетворения потребностей различных категорий пользователей в достоверной, полезной и сопоставимой статистической информации.

На основе обобщения практического опыта определим необходимые требования для создания качественных статистических классификаций и эффективного внедрения классификаций в статистическую практику.

1. Гармонизация национальных статистических классификаторов с международными классификациями и стандартами.

Накопленный опыт ведения государственной статистики, а также происходящие процессы экономической глобализации и интеграции подтверждают тот факт, что применение международных стандартных статистических классификаций становится фундаментальной потребностью для любой статистической системы.

Является важным то, что международные стандартные классификации основаны на согласованных концепциях и принципах, разработанных в рамках международного сотрудничества и учитывающих передовые практики и опыт. Поэтому для государств-участников Евразийского экономического союза, Содружества Независимых Государств прямое применение единых актуальных версий международных (европейских) классификаций или разработка на

их основе национальных аналогов является гарантом формирования сопоставимой статистической информации.

По результатам проведенного Статкомитетом СНГ обследования о состоянии работы по гармонизации классификаторов, используемых национальными статистическими службами государств-участников СНГ (на 1 августа 2015 г.), размещенным на сайте Статкомитета СНГ, национальными статистическими службами стран СНГ продолжаются работы по дальнейшему развитию и актуализации на базе международных аналогов национальных статистических классификаторов. По состоянию на 1 августа 2015 г. 8 из 11 стран СНГ применяют в статистической практике новые версии классификаторов видов экономической деятельности на базе европейской классификации КДЕС, ред. 2. К 1 января 2016 г. к этим странам присоединяются Республика Беларусь, Российская Федерация и Республика Таджикистан. Схожая ситуация сложилась и с внедрением новых версий классификаторов продукции на базе европейской классификации КПЕС 2008.

Следует отметить, что в Республике Беларусь переход на применение новых версий общегосударственных классификаторов видов экономической деятельности и продукции (далее – ОКЭД и ОКП РБ соответственно) занял около 5 лет, начиная с разработки новой версии ОКЭД в 2011 году и заканчивая пересмотром статистического инструментария и пересчетом динамических рядов. Очевидно, что процесс перехода к системе классификаций, основанной на современных международных классификациях, является сложным и трудоемким и в силу различных объективных причин занимает в каждой из стран ЕАЭС, СНГ разный период времени, но достаточно длительный, причем не только из-за необходимости проведения масштабных мероприятий, затрагивающих различные области статистики, но и недостаточности методологического, кадрового и финансового обеспечения.

На современном этапе особое значение принимает внедрение классификаторов, гармонизированных с международным статистическим стандартом СНС-2008. Данным стандартом предусмотрен набор определенных классификаций, достаточно детализированных и имеющих сложные методологические описания. В помощь национальным статистическим органам Статистическим комитетом СНГ и Евразийской экономической комиссией подготовлены классификаторы для применения странами ЕАЭС и СНГ, среди которых Модельный статистический классификатор секторов экономики СНГ и Классификация институциональных секторов экономики, разработанная ЕЭК.

Вместе с тем, разрабатывая в настоящее время национальную версию классификации институциональных единиц по секторам экономики, Белстат, как и другие национальные статистические органы, столкнулся с трудностями методологического характера, связанными с идентификацией конкретных единиц статистического наблюдения кодами секторов (подсекторов) экономики. Вышеуказанные классификаторы интеграционных объединений не дают ответа на многие проблемные вопросы (в первую очередь, это касается конкретных критериев государственного контроля над корпорациями, контроля нерезидентских единиц над корпорациями, контроля органов государственного управления над некоммерческими организациями). Работая во взаимодействии с Министерством финансов и Национальным банком, Белстат в ближайшее время планирует завершить разработку классификации институциональных единиц по секторам экономики с включением в нее четких, понятных для пользователей рекомендаций по отнесению единиц статистического наблюдения к секторам (подсекторам) экономики. Но это будут специфические критерии только для Беларуси, и полная сопоставимость с аналогичными классификаторами других стран не осуществится.

Очевидно, что методологическая помощь и координация статистических органов интеграционных объединений на этапах разработки и внедрения новых версий классификаций была бы не только полезной странам, но и необходимой для обеспечения сопоставимости показателей и сокращения сроков внедрения новых версий классификаций. Также важна координация требований статистических органов интеграционных объединений между собой.

2. Создание правовой основы для формирования, ведения и применения классификаций.

Проведенный анализ нормативной базы, регламентирующей в странах разработку, ведение и применение классификаторов (по информации открытых источников) показал, что каждая страна подходит к данному вопросу индивидуально.

Как правило, основные положения по ведению национальных систем классификаций приведены в национальных стандартах, правилах стандартизации и аналогичных документах. Однако этого не достаточно для создания надлежащей правовой основы формирования и ведения классификаций в целях статистики. В отдельных странах нормы, связанные с классификациями, включены в отраслевые законы, регулирующие вопросы государственной статистики.

Так, в отраслевых законах России, Кыргызстана установлено, что одним из принципов официального статистического учета является применение единых стандартов при использовании информационных технологий и государственных классификаторов технико-

экономической и социальной информации. В соответствии с отраслевым Законом Казахстана согласованность и сопоставимость государственной статистики с общепринятыми международными стандартами, классификациями и методами отнесены к основным принципам государственной статистики. В аналогичных законах Армении, Кыргызстана, Украины в качестве задач органов государственной статистики определено ведение (в законе Украины – разработка) классификаторов технико-экономической и социальной информации, необходимых для организации статистических работ. Законом Молдовы разработка и утверждение национальных статистических классификаций отнесены к правам центрального органа государственной статистики. Азербайджаном, Молдовой в отраслевых законах установлены нормы о гармонизации (сопоставимости) статистических классификаций международным классификациям (стандартам).

Таким образом, несмотря на разные подходы стран к законодательному регулированию вопросов, связанных со статистическими классификациями, необходимость установления правовых рамок очевидна.

На основе обобщения опыта стран, а также с учетом рекомендаций международных экспертов, полученных по результатам проведения адаптированной глобальной оценки национальной статистической системы Республики Беларусь в 2012-2013 гг., Белстатом в настоящее время осуществляется совершенствование нормативной базы:

1) в новой редакции Положения о Белстате закреплено право Белстата устанавливать порядок разработки, утверждения, ведения и применения статистических классификаторов (относящихся к категории классификаторов органов управления);

2) разработан и утвержден приказом Белстата Порядок разработки, утверждения, ведения и применения классификаций в органах государственной статистики;

3) в проекте новой редакции Закона о государственной статистике предусмотрена отдельная статья, связанная с применением классификаторов при осуществлении государственной статистической деятельности и направленная на укрепление координирующей роли Белстата при разработке, внедрении новых версий классификаций;

4) внесены соответствующие предложения в проекты новой редакции законов «О техническом нормировании и стандартизации» и «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Поскольку ЕЭК, Статкомитет СНГ проводят работу по сопоставимости, унификации применяемых статистических классификаций, установление правовых рамок является необходимым условием для регулирования вопросов гармонизации национальных классификаций с классификациями, принятыми для применения в

интеграционных объединениях, а в дальнейшем – возможно и для унификации статистического законодательства. При установлении правовых рамок важно, чтобы нормы права в интеграционных объединениях были гармонизированы между собой.

3. Удовлетворение потребностей пользователей в классификациях.

Очевидно, что статистические классификации должны отвечать потребностям пользователей, как в части перечня применяемых классификаций, так и по составу группировок в конкретных классификаторах. При этом участие всех категорий пользователей (начиная от органов государственного управления и до населения) заключается в подготовке предложений и обосновании необходимости создания новых статистических классификаторов и группировок, а роль национальных статистических органов состоит в детальном анализе этих предложений и принятии окончательного решения, желательно согласованного с заинтересованными государственными органами (организациями).

Для принятия окончательного решения о разработке новых группировок на детализированном уровне целесообразно установить критерии дезагрегации (например, количество классифицируемых организаций, доля добавленной стоимости или иные). Вместе с тем необходимо принимать во внимание возможность получения информации на детализированном уровне, избегать излишней нагрузки на респондентов и проблем с конфиденциальностью.

При взаимодействии статистических органов с пользователями важно постоянно информировать пользователей о применяемых классификациях, планах и мероприятиях по внедрению, осуществлять информационное обслуживание пользователей по вопросам методологии конкретных классификаторов.

Как показывает практика, статистические органы используют разнообразные формы информирования пользователей о применяемых классификациях. Белстат в качестве приоритетных направлений по информированию определил следующие:

1) совершенствование структуры и информационного наполнения официального интернет-сайта Белстата, включая расширение состава размещаемых классификаторов, методологических документов, рекомендаций по классификации видов экономической деятельности в виде ответов на вопросы (www.belstat.gov.by);

2) размещение общегосударственных классификаторов, закрепленных за Белстатом, на платформе Общегосударственной автоматизированной информационной системы (далее – ОАИС) и в ближайшее время – обеспечение информационного взаимодействия с пользователями через ОАИС (www.portal.gov.by);

3) проведение семинаров, совещаний, консультаций по вопросам введения классификаторов в статистическую практику.

При этом в соответствии с национальным законодательством общегосударственные классификаторы и статистические классификаторы включаются в Национальный фонд технических нормативных правовых актов, ресурсы которого размещаются в открытом доступе (www.tnpra.by).

4. Требования, связанные со структурой классификаторов и составом классификационных группировок.

На основе международных рекомендаций по разработке статистических классификаций и опыта практического использования классификаций в государственной статистической деятельности можно сделать вывод, что классификации должны:

1) иметь предпочтительно иерархическую или линейную (для простых классификаторов) структуру;

2) быть полными и исчерпывающими, при необходимости включать «остаточные» категории (категории, содержащие прочие объекты, не включенные в другие группировки);

3) иметь взаимоисключающие и непересекаемые группировки;

4) при необходимости предусматривать собирательные группировки с приведением алгоритмов сбора;

5) быть актуальными, но при этом достаточно стабильными (неизменными в течение определенного промежутка времени);

6) включать понятную, однозначную терминологию;

7) использовать преимущественно числовые коды;

8) обеспечивать преемственность с предыдущими версиями и сопоставимость между текущими и предыдущими версиями классификаций (по крайней мере, через систему переходных ключей).

5. Документирование процессов, связанных с классификациями.

В зависимости от объекта и методологической сложности статистических классификаций целесообразно осуществлять документирование классификаций и связанных с ними процессов, то есть разработку соответствующих пояснений (как в виде отдельного документа, так и в виде описательной части классификатора), переходных ключей (таблиц соответствия), глоссария терминов, алфавитных указателей, руководств по применению и аналогичных документов. Также следует документировать любые отклонения от международных классификаций, принятых в качестве основы (при их наличии).

Для обеспечения единых подходов применения классификаций хорошим опытом является ведение баз проблемных вопросов по классификации.

6. Взаимосвязь с процессами информатизации и стандартами статистических метаданных.

Очевидно, что статистические классификации должны встраиваться в статистические информационные системы и ресурсы и реализовывать стандарты статистических метаданных.

Для поддержки процессов жизненного цикла общегосударственных и статистических классификаторов (разработкой проектов, ведением, распространением) Белстатом разработана Информационная система ведения общегосударственных классификаторов Республики Беларусь, закрепленных за Белстатом (ИС ОКРБ). Данная система позволяет обеспечить однократный ввод структурированной информации классификаторов и получить многообразие выходных форматов информации классификаторов, а также реализовать информационное взаимодействие с пользователями через Общегосударственную автоматизированную информационную систему (ОАИС).

Для обеспечения унифицированного подхода ко всем этапам статистического производства в Белстате создана Единая информационная система государственной статистики (ЕИСГС), ключевой подсистемой которой является подсистема ведения базы метаданных, предусматривающая компоненту ведения классификаций (справочников, созданных в том числе на базе общегосударственных и статистических классификаторов). Справочники в ЕИСГС используют для описания значений признаков показателей в каталоге статистических показателей, значений ссылочных характеристик в статистическом регистре, детализации макроданных, описания шаблонов выходных форм и т.д. Но при этом справочники ЕИСГС не поддерживают процессы обмена, предоставления внешним пользователям статистической информации.

Поэтому следующий этап для развития ЕИСГС и внедрения международного стандарта обмена данными и метаданными SDMX – сделать метаданные (в том числе классификации) «активными». В настоящее время реализуется проект по созданию интерактивных баз данных статистических показателей, доступ внешних пользователей к которым будет осуществляться через официальный интернет-сайт Белстата. Интерактивные базы данных планируется расширить метаописаниями показателей, включая применяемые классификации.

В ближайшем будущем информационное взаимодействие государств-участников Евразийского экономического союза при реализации общих процессов будет осуществляться с использованием проектируемой Интегрированной информационной системы Союза, которая должна обеспечить интеграцию национальных информационных ресурсов и систем с информационными ресурсами и

системами ЕЭК, в том числе на основе применения SDMX. Следует отметить, что для достижения поставленной задачи необходима детальная проработка и увязка вопросов унификации структур статистических данных и метаданных, включая классификационные структуры. Унификация должна стать первым и основополагающим этапом интеграции статистических информационных систем и ресурсов, а не наоборот.

7. Необходимость соответствующего кадрового обеспечения.

Современные условия предъявляют высокие требования к уровню профессиональных компетенций профессионалов, занимающихся вопросами разработки, внедрения и применения классификаций. Специалисту в области статистических классификаций необходимо владеть вопросами теоретических основ классификаций, теории и практики статистики, информационных технологий, стандартов статистических данных и метаданных, а также иметь практический опыт внедрения и применения классификаций.

При этом в последнее время на международном, межгосударственном уровне практически не проводятся семинары по вопросам статистических классификаций (для стран СНГ за последние 5 лет проведен только 1 семинар в 2013 году). В странах СНГ (по имеющейся информации) отсутствует система подготовки (переподготовки) специалистов в области классификаций. Отсутствует специальная литература по вопросам классификаций, излагающая материал в доступной и понятной форме и включающая конкретные рекомендации.

По результатам вышеуказанного обследования Статкомитета СНГ в национальных статистических органах в настоящее время вопросами статистических классификаций занимаются от 1 до 6 человек, что является недостаточным, особенно при условии, что эти специалисты самостоятельно занимаются разработкой, ведением и внедрением классификаций.

Учитывая изложенное, национальным статистическим органам и статистическим органам интеграционных объединений следует объединить свои усилия по укреплению кадрового потенциала, созданию нормативной базы в области классификаций, унификации статистических классификаций и подходов по их внедрению, разработке методологического обеспечения. Только совместными усилиями можно создать эффективную систему статистических классификаций, обеспечивающую потребности в формировании сопоставимой на международном и межгосударственном уровне статистической информации.