

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Группа экспертов по национальным счетам****Четырнадцатая сессия**

Женева, 7–9 июля 2015 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Опыт стран в области отражения глобального
производства в экономической статистике****Международные соглашения об обмене данными****Подготовлено Статистическим управлением Канады***Резюме*

Соглашения об обмене данными между национальными организациями являются эффективным способом снижения нагрузки на респондентов и повышения эффективности. У них много преимуществ, однако заключение и выполнение таких соглашений не обходится без сложностей, поскольку организации зачастую ограничены своими уставными, программными и операционными требованиями. Эти сложности умножаются в случае трансграничных соглашений об обмене данными. Усиливающаяся взаимозависимость мировой экономики заставляет статистические организации заниматься изучением возможностей заключения трансграничных соглашений об обмене данными, позволяющих им устанавливать связь между элементами глобальных производственно-сбытовых цепочек, международными финансовыми операциями и сложными многонациональными организационными структурами.

С 1990 года Статистическое управление Канады и Бюро переписей США обмениваются данными таможенного учета импортных операций, которые используются для ведения официальной статистики экспорта. В настоящем документе описывается данное соглашение и инфраструктура, необходимая для заключения и выполнения транснациональных соглашений об обмене данными.

GE.15-08358 (R) 270515 290515



* 1 5 0 8 3 5 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

I. Справочная информация

1. В 1987 году Статистическое управление Канады, таможенная служба в составе Канадского агентства по налогам и сборам, Бюро переписей Соединенных Штатов и Таможенная служба Соединенных Штатов начали обсуждать возможность заключения международного соглашения об обмене данными, в рамках которого мог бы осуществляться обмен статистикой импорта между этими странами. Эта статистика в дальнейшем использовалась бы в отчетности каждой страны о взаимном экспорте. В том же году перечисленные выше стороны подписали меморандум о договоренности, и к 1990 году обмен данными был налажен. Настоящий документ посвящен Меморандуму о договоренности по вопросам обмена данными об импорте между Канадой и Соединенными Штатами, а также факторам, которые способствуют его успешному выполнению в течение последних 25 лет. Хочется надеяться, что он даст стимул международной дискуссии по вопросам, касающимся трансграничных соглашений об обмене данными, что приведет к более широкому использованию соглашений этого типа, учитывая все более глобальный характер экономики.

II. Структура соглашения

2. Сильная сторона Меморандума о договоренности по вопросам обмена данными об импорте между Канадой и Соединенными Штатами – его простота. В документе всего пять страниц, и он содержит всего пять статей и два приложения. Меморандум имеет следующую структуру:

3. Преамбула

Статья 1. Обмен информацией

Статья 2. Решение проблем и контроль

Статья 3. Операционные изменения

Статья 4. Расходы

Статья 5. Вступление в силу, внесение изменений и прекращение действия

4. Помимо упомянутых выше статей, Меморандум содержит приложение 1, где описывается работа по подготовке данных, которую должен был проделать каждый партнер до его вступления в силу, и приложение 2, где описываются порядок и периодичность обмена данными.

A. Преамбула

5. Соглашения об обмене данными между национальными организациями являются эффективным способом снижения нагрузки на респондентов и повышения эффективности. У них много преимуществ, однако заключение и выполнение таких соглашений не обходится без сложностей, поскольку отдельные организации зачастую ограничены своими уставными, программными и операционными требованиями. Эти сложности умножаются в случае трансграничных соглашений об обмене данными.

6. Для успешной реализации любого соглашения об обмене данными необходим четкий стимул – польза от него должна перевешивать затраты на его подготовку и административные издержки, связанные с его выполнением.

7. Что касается Меморандума о договоренности в отношении обмена данными об импорте между Канадой и Соединенными Штатами, то такого рода стимулы определены в самом тексте этого соглашения. В нем указывается, в частности, что:

- объем торговли между Канадой и Соединенными Штатами весьма значителен: *"Принимая во внимание, что на Канаду и Соединенные Штаты приходится самый большой объем международной торговли товарами между какими-либо двумя странами"*;
- огромное значение в контексте торговых соглашений, торговых споров и торговых переговоров имеет точное определение количественных параметров торговли: *"Принимая во внимание, что для регулирования двусторонних торговых отношений между Канадой и Соединенными Штатами необходимы, в частности, точные и полные статистические данные о торговых потоках между ними, и что в отчетности обеих стран мало противоречий"*;
- статистика импорта точнее статистики экспорта: *"Признавая, что статистика импорта измеряет торговые потоки более точно, чем соответствующая экспортная статистика, и что обмен соответствующими статистическими данными послужит интересам обеих стран"*;
- унификация концепций, классификаций и методов обработки данных позволяет добиться большей симметрии: *"Стремясь воспользоваться преимуществами, вытекающими из их географической близости и внедрения единой методологии описания и классификации товаров в международной торговле"*.

8. Первым фактором, который способствовал успеху Меморандума, является то, что стимулы к заключению соглашения были прописаны в самом его тексте. Им посвящена часть преамбулы, позволившая сохранить в коллективной международной памяти первоначальные причины подготовки этого соглашения. При каждом пересмотре Меморандума это дает возможность проверить, сохраняют ли эти причины свою актуальность.

В. Статья 1. Обмен информацией

9. В статье 1 Меморандума определяется, какой информацией будут обмениваться стороны. Он состоит из четырех пунктов. Первый пункт касается категорий данных, подлежащих обмену, во втором пункте содержится подробная информация об использовании данных, в третьем указывается, какая работа по подготовке данных должна быть проделана, прежде чем Меморандум вступит в силу, а в четвертом описываются механизмы передачи данных.

10. Эта статья намеренно сделана расплывчатой и включает общее положение о том, что:

"Информация, обмен которой осуществляется в соответствии с настоящим Меморандумом, включает информацию об импорте товаров, собранную соответствующими таможенными службами и предоставляемую соответствующим статистическим учреждениям сторон".

11. За этим довольно нечетким положением следует другое, предусматривающее конкретные ограничения в отношении информации, обмен которой не допускается:

"Вместе с тем информация, о которой говорится в предыдущем предложении, не включает в себя данные, позволяющие идентифицировать физических лиц, предприятия или корпорации, к которым относится эта информация".

12. На первый взгляд соглашение кажется противоречивым, поскольку в одних и тех же пунктах содержатся как довольно расплывчатые, так и императивные положения. Намеренно неопределенно-императивный характер соглашения указывает, в каких случаях стороны готовы идти на риск и когда они на это не готовы. Стороны готовы обеспечить практически полный карт-бланш на обмен информацией при условии, что соответствующие данные не будут содержать информации, позволяющей идентифицировать физических лиц, предприятия или корпорации (т.е. США не могут предоставлять Канаде информацию об американских компаниях, а Канада не может предоставлять США информацию о канадских компаниях). Следует отметить, что страны могут обмениваться информацией о физических и юридических лицах, собранной в стране-партнере. Например, США могут собирать информацию о канадских предприятиях и сообщать ее Статистическому управлению и Пограничной службе Канады.

13. Другой важный элемент статьи 1 касается допустимого использования информации, которой обмениваются стороны.

"Получающая сторона может использовать информацию, полученную в порядке обмена, исключительно для целей статистического учета с соблюдением законодательных и нормативных актов стороны, предоставляющей информацию, касающихся распространения конфиденциальной коммерческой информации".

14. Это важно с двух точек зрения. Тот факт, что информация может использоваться только для статистического учета, не удивителен, однако может вызвать удивление то, что ее нельзя использовать ни в каких других целях, например для целей контроля, регулирования или правоприменения. Это важное ограничение. Второй, более существенный момент касается согласия каждого партнера соблюдать законы и нормативные акты другой стороны, касающиеся распространения конфиденциальной коммерческой информации. Это означает, что Соединенные Штаты придерживаются канадских законов и нормативных актов, а Канада соблюдает американские законы и нормативные акты, касающиеся распространения конфиденциальной коммерческой информации.

15. Соглашение обязывает партнеров не только предоставлять существующую информацию, но и готовить дополнительную информацию.

"Стороны соглашаются, что такие элементы данных, которые в настоящее время не содержатся в документации на ввоз импортных товаров, описываются в приложении I к настоящему Меморандуму".

16. Это положение было включено в соглашение по двум причинам. Во-первых, оно гарантировало, что положение партнеров не ухудшится (в том, что касается массивов данных и элементов данных) после того, как соглашение вступит в силу. Во-вторых, одним из важных элементов любого соглашения об обмене данными является унификация концепций, методов и элементов данных. Данный пункт позволил, после внесения всех изменений, обеспечить максимально высокую степень унификации канадского и американского импорта в части классификации, наборов кодов и элементов данных.

17. Это объясняет, почему соглашение стало осуществляться только в 1990 году, хотя было готово еще в 1987 году. В приложении 1 перечислены те изменения, которые каждая страна должна была произвести до вступления соглашения в силу:

"Требования к статистике экспорта Канады" (изменения, которые должна произвести Канада)

- *Идентификация канадских поставщиков.*
- *Идентификация провинции происхождения канадских экспортных товаров.*
- *Масса (брутто) отгруженных товаров, импортируемых из Канады, независимо от вида транспорта.*
- *Примерная сумма платежей за перевозку грузов до пункта пересечения канадской границы или до места назначения.*
- *Информация о контейнерах по всем поставкам".*

"Требования к статистике экспорта Соединенных Штатов" (изменения, которые должны произвести США)

- *Экспортный порт США – пункт пересечения границы для железнодорожного и автомобильного транспорта. Для поставок авиационным и морским транспортом – последний аэропорт посадки/порт захода на территории США.*
- *Номер или наименование грузового манифеста при перевозке воздушным/морским транспортом.*
- *Идентификация штата происхождения американских экспортных товаров.*
- *Вес товаров, перевозимых воздушным и морским транспортом.*
- *Отношения между сторонами сделки – связаны/не связаны.*
- *Номер зоны свободной торговли для экспорта за пределы зоны.*
- *Идентификация американского поставщика – наименование и адрес (или почтовый индекс) и/или идентификационный номер.*
- *Примерная сумма платежей за перевозку грузов до пункта пересечения американской границы или до места назначения.*
- *Дата экспорта товара".*

18. В заключение в пункте 1 определяются порядок и периодичность обмена информацией.

"Стороны соглашаются, что обмен информацией производится в порядке и с периодичностью, определенными Сторонами в приложении II к настоящему Меморандуму".

19. Данный пункт сформулирован достаточно расплывчато, однако содержит отсылку к приложению 2, в котором довольно подробно оговорены элементы данных, требования к документации и порядок передачи данных, а также указаны стороны, которые могут получать данные.

20. Вторым фактором, способствовавшим успеху Меморандума, является то, что в нем четко определено, каким образом может использоваться информация,

какой информацией можно обмениваться и каким образом это можно делать, а также способы унификации классификаций и концепций и дальнейшего обеспечения их соответствия друг другу.

В. Статья 2. Решение проблем и контроль

21. Вторая статья Меморандума касается решения проблем и контроля. Как и некоторые другие части соглашения, эта статья была намеренно сформулирована расплывчато.

"Каждая Сторона назначает должностное лицо в состав комитета из четырех членов, включающего по одному представителю от каждой Стороны, для контроля за административным обеспечением и осуществлением настоящего Меморандума. Комитет решает технические проблемы, которые могут возникнуть, и отчитывается перед Сторонами о своей деятельности в рамках настоящего Меморандума. Комитет проводит свои заседания не реже одного раза в год или чаще, если это необходимо. Обязанности председателя исполняют поочередно все четыре члена Комитета на основе ежегодной ротации".

22. Меморандумом предусмотрено создание комитета в составе четырех членов, которые несут ответственность за общее осуществление Меморандума и обеспечение соответствующего контроля. Этот комитет призван руководить текущей деятельностью и решать любые технические проблемы, которые могут возникнуть. В данной статье не указывается, какие действия предпринимаются в отношении проблем, которые решить не удалось. Подразумевается, что, если какие-либо вопросы не могут быть разрешены на уровне комитета, они передаются на рассмотрение сторон, подписавших Меморандум. Важно отметить, что комитет работает с 1990 года, однако до сих пор никаких нерешенных вопросов на рассмотрение сторон не передавалось.

С. Статья 3. Операционные изменения

23. Время от времени у любого из участников могут меняться производственные системы, процессы и временные требования (как на временной, так и на постоянной основе). На этот случай Меморандум устанавливает следующее:

"Члены Комитета в разумные сроки направляют друг другу предварительные уведомления о любых планируемых изменениях, касающихся подготовки и наличия данных, которыми обмениваются две страны".

24. Цель данной статьи заключается в том, чтобы обеспечить проведение консультаций и чтобы изменения производились только после того, как всем сторонам будет предоставлено достаточно времени для адаптации. Одним из последних примеров применения этой статьи является случай, когда Бюро переписей США было предложено более оперативно публиковать свои оценки международной торговли товарами, сократив срок публикации с примерно 45 дней до 35 дней с момента завершения отчетного периода. Это могло быть сделано только в координации со Статистическим управлением и Пограничной службой Канады. Последние должны были не только обеспечить своевременную передачу данных Бюро (с учетом новых сроков), но и, в случае со Статистическим управлением Канады, взять на себя обязательство по сокращению сроков публикации данных, поскольку оба учреждения связаны требованием публиковать свои ежемесячные статистические данные о международной торговле товарами одновременно.

25. Помимо внесения операционных изменений, Меморандум требует от сторон создания определенных механизмов контроля для обеспечения точности данных, которыми они обмениваются. В приложении к Меморандуму перечислен ряд итоговых контрольных показателей, которые Статистическое управление Канады должно предоставить Бюро переписей США при передаче Соединенным Штатам данных, касающихся Канады, а Бюро переписей США должно предоставить Статистическому управлению Канады при передаче Канаде данных, касающихся Соединенных Штатов. Эти показатели включают:

КАНАДА ПРЕДОСТАВЛЯЕТ США

- *Общее число и объем (в денежном выражении) операций в разбивке по способу ввоза.*
- *Общее число и объем (в денежном выражении) операций в разбивке по портам таможенной очистки.*
- *Общее число и объем (в денежном выражении) операций в разбивке по месяцам ввоза.*
- *Общее число поправок, обработанных в отчетном месяце, и их соответствующие стоимостные значения в разбивке по двухзначным категориям Гармонизированной системы.*

США ПРЕДОСТАВЛЯЮТ КАНАДЕ

- *Общее число и объем (в денежном выражении) операций в рамках всего импорта из Канады и импорт потребительских товаров из Канады.*
- *Общее число и объем (в денежном выражении) операций с указанием даты экспорта месяца для каждого вида импорта.*
- *Общий объем (в денежном выражении) импорта из Канады в разбивке по двухзначным категориям Гармонизированной системы.*
- *Общее число поправок, обработанных в отчетном месяце, и их соответствующие стоимостные значения в разбивке по двухзначным категориям Гармонизированной системы.*

26. По получении данных об импорте Статистическое управление Канады каждый раз составляет соответствующие таблицы, цифры в которых сравниваются с итоговыми контрольными показателями, предоставленными Бюро переписей США. По той же схеме действует Бюро переписей США по получении данных от Статистического управления Канады.

27. Третьим важным фактором, обусловившим успех Меморандума, является то, что в нем подчеркивается важность проведения консультаций в случае, когда один из партнеров рассматривает возможность внесения изменений в свою программу.

28. Четвертый фактор успеха – это наличие в Меморандуме положений, касающихся мер контроля качества, что позволило обеспечить точность данных. Один из рисков, связанных с международными соглашениями об обмене данными, заключается в том, что с их появлением возникает дополнительный уровень сложности, а с каждым новым уровнем сложности увеличивается риск снижения качества данных. В Меморандуме это признается, и проблема решается благодаря предусмотренному соглашением обязательству каждого партнера принимать определенные меры контроля качества.

D. Статья 4. Расходы

29. Важная часть Меморандума касается имплементационных расходов и расходов на административное обеспечение и контроль. Поскольку, как мы уже установили, польза от соглашения превышает расходы на него, то вполне разумно, чтобы каждое учреждение взяло на себя все связанные с ним расходы.

"Все расходы, понесенные в связи с предоставлением данных об импорте в соответствии с настоящим Меморандумом или приложениями к нему, будут оплачиваться страной, предоставляющей такие данные".

30. Пятый фактор успеха заключается в том, что партнеры пришли к соглашению не только о расходах на осуществление соглашения, но и о текущих расходах, связанных с его административным обеспечением. Это имеет важное значение, поскольку в тот момент, когда соглашение было подписано, сумма текущих расходов не была известна; в какой-то мере все учреждения предоставили друг другу полную свободу действий, подтвердив, что они готовы сделать значительные вложения, с тем чтобы соглашение продолжало действовать.

E. Статья 5. Вступление в силу, внесение изменений и прекращение действия

31. В последней статье Меморандума определяется порядок внесения изменений в соглашение и прекращения его действия. В ней отмечается, что любые изменения должны производиться на основе консенсуса и что прекращение действия соглашения возможно при условии, что каждой стороне будет предоставлен по меньшей мере один год для адаптации ее систем и процессов к любым изменениям.

"Настоящий Меморандум вступает в силу после его подписания уполномоченными представителями Статистического управления Канады, Канадского таможенного и акцизного агентства (Министерство национальных налогов и сборов), Бюро переписей Соединенных Штатов (Министерство торговли) и Таможенной службы Соединенных Штатов (Министерство финансов)."

Любая Страна настоящего Меморандума может в любой момент времени предложить изменения к нему; после принятия такие изменения в письменной форме подписываются всеми Сторонами. Соответствующие Стороны каждой страны могут выйти из настоящего Меморандума по истечении года с момента письменного уведомления каждой из других Сторон другой страны о таком намерении".

III. Некоторые трудности, возникавшие в период существования соглашения

32. За 25-летнюю историю осуществления Меморандума партнерам не раз приходилось сталкиваться с различными вызовами и преодолевать их. Большинство трудностей было связано с операционными вопросами, которые, как правило, находились вне контроля партнеров.

33. В 1996 и 2013 годах правительство Соединенных Штатов ненадолго прекращало свою работу, и персонал всех ведомств, в том числе Бюро переписей США, не имел доступа к своим рабочим местам. Сотрудники Бюро переписей США не могли передать данные об импорте в Канаду и получить соответству-

ющую информацию от Канады. В обоих случаях и Бюро переписей США, и Статистическому управлению Канады пришлось отложить публикацию статистики международной торговли товарами.

34. Как отмечалось выше, еще одна проблема возникла из-за решения правительства Соединенных Штатов повысить оперативность публикации данных в рамках его программы в области статистики международной торговли товарами. До 1 января 2013 года такие данные публиковались с отставанием в 45 дней. С 1 января 2013 года срок публикации данных был сокращен с 45 до 35 дней с момента окончания отчетного периода. Для Статистического управления Канады это создало трудности на операционном уровне, поскольку необходимо было скорректировать внутренние операции по обработке данных не только по экспорту в США, но и по экспорту в другие страны, а также по обработке импортных операций. Кроме того, необходимо было изменить график выхода публикаций и внести изменения в политику пересмотра данных.

35. Большинство трудностей, возникавших на протяжении многих лет, носили операционный характер, и всякий раз учреждениям удавалось вносить коррективы и адаптироваться к ситуации. Определяющим фактором успеха стал подход, основанный на активном сотрудничестве, интенсивных консультациях и общем понимании задач.

IV. Возможное расширение сферы применения Меморандума

36. И Канада, и Соединенные Штаты успешно используют возможности, открывающиеся благодаря Меморандуму о договоренности по вопросам обмена данными об импорте между Канадой и Соединенными Штатами. Это соглашение не только способствовало повышению качества статистики торговли и снижению нагрузки на респондентов в каждой стране, но и принесло целый ряд других выгод.

37. Одно из его дополнительных преимуществ заключается в том, что Канада и Соединенные Штаты теперь открыты друг перед другом в части сопоставления данных и совместного анализа. Ежемесячно Статистическое управление Канады и Бюро переписей США определяют, какие экспортные операции требуют проверки, а затем эти операции обсуждаются профильными экспертами по обе стороны границы. Еще одним хорошим примером расширенного применения МОВ может служить проводимая раз в два года сверка платежных балансов Канады и США. Каждые два года Статистическое управление Канады и Бюро экономического анализа проводят совещания для обсуждения и сверки компонентов платежных балансов каждой страны. Это касается, в частности, торговли услугами, инвестиционных потоков, а также потоков доходов. В ходе этих совещаний Статистическое управление Канады и Бюро экономического анализа имеют возможность на месте разобрать причины расхождений между двумя наборами статистических данных. Хотя во время этих двусторонних встреч не происходит обмена микроданными, используемыми для целей официальной статистики, они являются еще одним способом обмена информацией между национальными статистическими управлениями.

38. Другим примером того, как Меморандум становится стартовой площадкой для будущего обмена данными, может служить статистика иностранных филиалов. Министерство торговли Соединенных Штатов просило Статистическое управление Канады изучить возможность обмена микроданными о деятельности иностранных филиалов на экономической территории каждой страны. Это должно было не только повысить эффективность программ в области статистики иностранных инвестиций в каждой стране, но и увеличить объем информации, имеющейся в распоряжении каждого национального статистического управления.

39. Третьим примером направления, на которое может быть распространен Меморандум, является составление региональных таблиц ресурсов и их использования. Недавно Комиссия Соединенных Штатов по внешней торговле выступила с предложением о построении североамериканской таблицы ресурсов и их использования для более эффективного анализа глобальных производственно-сбытовых цепочек, действующих на североамериканском рынке. Чтобы улучшить качество данных в этих таблицах, было бы целесообразно иметь доступ к некоторым исключаемым данным, или данным, касающимся отдельных компаний. В этой связи готовятся соответствующие меморандумы о договоренности.

40. Четвертый пример касается использования международных конференций по вопросам статистики для сопоставления данных. Важный шаг вперед в этом направлении был сделан недавно благодаря усилиям ОЭСР, которая содействовала проведению двустороннего сопоставления данных на полях совещания Рабочей группы ОЭСР по статистике торговли товарами и услугами в марте 2015 года. Такой подход позволяет снизить затраты на двустороннее сопоставление данных и позволяет увязать его с текущей работой по подготовке данных. Данная инициатива была признана успешной и такие сопоставления теперь будут проводиться постоянно на полях ежегодного совещания учрежденной рабочей группы. Кроме того, возможность проведения аналогичного мероприятия рассматривает Рабочая группа ОЭСР по международным инвестициям.

V. Заключение

41. Меморандум о договоренности в отношении обмена данными об импорте между Канадой и Соединенными Штатами осуществляется весьма успешно и находит отражение в программах работы как Статистического управления Канады, так и Бюро переписей Соединенных Штатов. В настоящем документе представлен общий обзор этого соглашения и перечислены семь ключевых факторов, которые обеспечили его успех. Эти факторы включают:

- явный общий положительный эффект;
- готовность унифицировать концепции и требования к данным (NAICS, NAPS, согласование HS8 и HS10, протоколы проверки операций с привлечением профильных экспертов, регулярные совещания и практически ежедневный обмен корреспонденцией);
- готовность к координации статистических программ;
- готовность каждого партнера к адаптации;
- готовность проводить консультации;
- готовность принимать меры по контролю качества;

- готовность нести расходы.

42. Кроме того, очевидно, что соглашения об обмене данными, такие как Меморандум о договоренности по вопросам обмена данными об импорте между Канадой и Соединенными Штатами Америки, могут служить стартовой площадкой для дальнейшей работы в области обмена данными, что поможет повысить качество и релевантность официальной статистики.
