

**Статистическая комиссия**

Тридцать третья сессия

5–8 марта 2002 года

Пункт 6 предварительной повестки дня\*

**Создание статистического потенциала****Создание статистического потенциала****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий документ подготовлен по просьбе Статистической комиссии, высказанной на ее тридцать второй сессии<sup>а</sup>. В нем рассматриваются элементы национального статистического потенциала и необходимые условия для создания такого потенциала на национальном уровне. В нем рассматривается также роль, которую может сыграть техническое сотрудничество со стороны международного сообщества в поддержке национальных усилий по созданию потенциала. В докладе содержится также краткое описание нынешней программы Статистического отдела Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества. Вопросы для обсуждения приводятся в пункте 18.

<sup>а</sup> См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2001 год, Дополнение № 4* (E/2001/24), глава I, раздел А.

\* E/CN.3/2002/1.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–4	3
II. Элементы статистического потенциала .....	5–7	3
III. Роль технического сотрудничества .....	9–12	4
IV. Программа технического сотрудничества Статистического отдела Организации Объединенных Наций .....	13–17	5
V. Вопросы для обсуждения .....	18	7

## I. Введение

1. На тридцать второй сессии Статистической комиссии создание статистического потенциала было предложено включить в повестку дня Комиссии в качестве темы для обсуждения, с упором на такие вопросы, как «Что мы понимаем под статистическим потенциалом?», «Кто фактически занимается его созданием?», «Как можно быть уверенным в успехе наших усилий?» и «Какие уроки можно извлечь из прошлого опыта?»

2. Важность создания национального статистического потенциала неоднократно подчеркивалась. Например, в пункте 3 своей резолюции 2000/27 об основных показателях в контексте последующей деятельности в связи с крупными конференциями и встречами на высшем уровне Организации Объединенных Наций, состоявшимися в 90-е годы, Экономический и Социальный Совет вновь подтвердил важность национальных усилий по наращиванию статистического потенциала во всех странах, в том числе посредством профессиональной подготовки статистиков, и оказания в этой связи эффективного международного содействия развивающимся странам.

3. В целом вопросы, касающиеся успешной работы по укреплению потенциала и возможности статистического измерения прогресса, приобретают все более неотложный характер в условиях дефицита национальных и международных ресурсов. Граждане стран возлагают на свои национальные администрации ответственность за эффективное распределение имеющихся у них ресурсов, и доноры высказывают обеспокоенность в отношении эффективного использования предоставляемой ими помощи, что служит причиной нынешних усилий по разработке показателей статистического потенциала. Целевая группа Париж-21 по показателям укрепления статистического потенциала в настоящее время изучает вопрос о возможных путях использования показателей, применяемых в рамках оценки качества данных Международного валютного фонда (МВФ), в качестве показателей контроля за развитием статистического потенциала (см. также E/CN.3/2002/19, пункт 17; и E/CN.3/2002/22).

4. В разделе II настоящего доклада в общих чертах рассматривается понятие «статистического потенциала». Затем в разделе III рассматривается во-

прос о том, какие элементы укрепления статистического потенциала могут получить наибольшую поддержку международного сообщества в контексте программ технического сотрудничества. Цель доклада никоим образом не состоит во всеобъемлющем анализе этих вопросов. Задача заключается скорее в стимулировании и поощрении первого обмена мнениями по ним. В разделах II и III закладывается также основа для критического изучения в разделе IV конкретных мероприятий Статистического отдела Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества. Комиссии, выполняющей функцию надзора за осуществлением программы Статистического отдела Организации Объединенных Наций, предлагается затем оценить, рассматриваются ли в рамках мероприятий, проводимых Статистическим отделом Организации Объединенных Наций, надлежащие вопросы и используются ли соответствующие инструменты.

## II. Элементы статистического потенциала

5. Статистический потенциал можно описать, оценивая разработку статистической информации либо с точки зрения вводимых ресурсов, либо с точки зрения конечного продукта. При оценке с точки зрения вводимых ресурсов речь идет о «статистических возможностях», т.е. таких факторах, необходимых для разработки статистической информации, как институциональные условия и людские и капитальные ресурсы. При оценке с точки зрения конечного продукта рассматривается «реализованный статистический потенциал». С этой точки зрения для описания статистического потенциала той или иной страны используются показатели количества и качества конечного статистического продукта. Например, наличие конкретных временных рядов в приоритетных секторах статистики указывало бы на определенный уровень развития статистического потенциала. Метод конечного продукта обычно используется для количественной оценки статистического потенциала или результатов статистической деятельности. Для разработки показателя результатов статистической деятельности потребовалось бы отобрать основные динамические ряды, описать качество содержащихся в них данных и определить показатель пространства соотношений количества и качества, применяя тем

самым относительные веса между различными областями статистических временных рядов и между количеством и качеством данных.

6. Для содействия обсуждению возможных путей внесения международным сообществом наиболее эффективного вклада в поддержку укрепления национального статистического потенциала для целей настоящего доклада предпочтительнее использовать метод вводимых ресурсов. В своей наиболее абстрактной форме статистический потенциал можно описать с учетом двух факторов: а) статистической системы и б) ее разнообразных ресурсов, важнейшими из которых являются технические знания. Говоря конкретно, можно выделить следующие элементы:

а) *институциональные условия*: сюда относятся существующая нормативно-правовая система, а также общая структура государственного сектора, включающая в себя статистическую систему. Наличие статистического ведомства в государственном секторе и выплата конкурентоспособного вознаграждения статистическому персоналу свидетельствуют о приверженности национального правительства делу совершенствования статистики. Институциональный потенциал включает также наличие соответствующих соглашений о координации между заинтересованными сторонами и различными производителями данных. В более широком смысле институциональный статистический потенциал может также включать наличие вспомогательной системы образования, в рамках которой статистические знания и опыт передаются с помощью специальной программы статистики, например в национальном университете;

б) *физические или капитальные ресурсы*: сюда относятся здания, оборудование и финансовые ресурсы, необходимые для проведения статистических операций, и сюда могут относиться также некоторые виды неосязаемых активов, являющиеся важными элементами управления знаниями, например конкретное программное обеспечение, разработанное в поддержку конкретных методологий, и наличие библиотеки статистической литературы, включающей пособия и описания методологий;

с) *людские ресурсы*: в чисто количественном отношении означают достаточное количество сотрудников, необходимых для проведения сложных статистических операций;

д) *профессиональные знания*: означают качественный аспект людских ресурсов. Одним из важнейших элементов статистического потенциала являются технические знания сотрудников. Источником статистических знаний обычно является сочетание формального обучения и практического опыта;

е) *управленческие ресурсы*: управление и руководство получают все более широкое признание в качестве важных факторов разработки статистической информации. Даже при наличии капитальных ресурсов и технических возможностей надлежащее управление ими может означать сохранение отставания в конечных результатах статистической деятельности.

7. Описание статистического потенциала с точки зрения вводимых ресурсов затрудняет его количественную оценку, даже несмотря на предлагаемое использование показателей вводимых ресурсов, таких, как «процент национального бюджета, выделяемого на цели статистики» или «число профессиональных статистиков в расчете на то или иное число жителей», для получения сопоставимых на международном уровне данных. Вместе с тем преимущество описания статистического потенциала с использованием метода вводимых ресурсов заключается в возможности решения вопроса о том, кто несет ответственность за создание конкретного элемента статистического потенциала. В частности, в следующем разделе делается попытка разграничения внутренних и внешних усилий по укреплению статистического потенциала.

### III. Роль технического сотрудничества

8. Ответственность за укрепление национального статистического потенциала возложена на национальное правительство. С большей очевидностью это проявляется в долгосрочной перспективе, когда цель заключается не в «создании», а в «поддержании» статистического потенциала. Внешняя поддержка по линии двусторонних или многосторонних механизмов может внести важный стратегический вклад в достижение долгосрочной цели «более эффективного использования более совершенных статистических данных»; однако такая поддержка всегда будет носить временный характер, даже при

установлении сравнительно прочных отношений, как это видно на примере некоторых «механизмов двустороннего сотрудничества». В силу такого временного характера ясно, что мероприятия в области технического сотрудничества имеют наибольшие шансы на успех, когда они ориентированы на конкретные достижимые цели в краткосрочной или среднесрочной перспективе, например внедрение международного стандарта или выполнение конкретной статистической операции.

9. Создание институциональных условий, благоприятствующих укреплению статистического потенциала, несомненно, является исключительной прерогативой национального правительства. Международное сообщество может поддерживать национальные усилия, обеспечивая рамки, разработанные на основе профессиональных принципов. В этом смысле принятие основных принципов официальной статистики<sup>1</sup>, в дополнение к закреплению профессионального кодекса, также явилось элементом «технического сотрудничества», особенно для новых стран, сталкивающихся с проблемой создания функционирующей статистической системы с нуля, а также для тех стран, которые намерены провести институциональные реформы. Международное сообщество может также оказывать помощь отдельно взятым странам по линии обмена наилучшими видами практики в отношении создания институциональных механизмов. Вместе с тем если не принимать в расчет государственный сектор во всем его многообразии, то любые усилия по предоставлению целевой двусторонней или многосторонней помощи конкретно для сектора статистики в той или иной стране будут иметь лишь ограниченный успех. В конечном счете статистические возможности страны сами по себе являются важным элементом «рационального управления», поскольку регулярная подготовка достоверных и своевременных данных вносит в систему государственного управления элемент подотчетности.

10. Физические и капитальные ресурсы для выполнения приоритетных статистических операций, позволяющих получить основные временные ряды данных для принятия решений в области национальной политики, должны в идеале финансироваться на национальном уровне для обеспечения преемственности и устойчивости. Внешние ресурсы могут потребоваться для проведения специализированных исследований при том условии, что они

проводятся не по инициативе доноров, а являются частью национального плана развития статистики.

11. Областью, в которой техническое сотрудничество может оказаться одновременно и наиболее необходимым, и наиболее эффективным, является передача технических знаний для укрепления людских ресурсов как компонента статистического потенциала. Так, в руководящих принципах использования эффективных методов технического сотрудничества в области статистики, которые Комиссия обсудила и одобрила в 1999 году<sup>2</sup>, техническое сотрудничество в этом смысле определено как «обмен технической информацией и опытом, а также их распространение, с тем чтобы создать потенциал для составления и использования статистических данных» (см. E/CN.3/1999/19, приложение, пункт 2). Далее в руководящих принципах излагается ряд необходимых условий для проведения успешных мероприятий в области технического сотрудничества; например, они должны отвечать требованиям стран и должны быть хорошо скоординированными.

12. Что касается управленческого потенциала, то представляется наименее очевидным, кто и с помощью какого механизма может добиться наиболее эффективного укрепления такого потенциала. Поскольку управление статистической деятельностью является частью общей системы управления государственным сектором, имеются возможности для осуществления национальных инициатив в области профессиональной подготовки. Однако в свете специализированного характера статистики и ограниченности числа руководителей, занимающихся управлением статистической деятельностью в каждой стране, можно привести аргументы в пользу оказания международной поддержки в области профессиональной подготовки.

#### **IV. Программа технического сотрудничества Статистического отдела Организации Объединенных Наций**

13. Признавая основополагающее значение прочных национальных систем статистики, Статистический отдел Организации Объединенных Наций оказывает в рамках своей регулярной программы работы постоянную поддержку странам и регионам в

деле укрепления их статистического потенциала. В качестве неотъемлемого элемента своей нормотворческой и аналитической функции Отдел готовит обширный технический материал в виде справочников (по национальному учету, рекомендациям в отношении проведения переписи, пр.). Кроме того, в недавно опубликованном справочнике по функционированию и организации работы статистического ведомства рассматриваются не только чисто статистические и технические, но и институциональные и управленческие вопросы. Одно из особых преимуществ Отдела связано с полномочиями Организации Объединенных Наций по созыву совещаний, которые широко используются для организации совещаний групп экспертов и практикумов, главная цель которых заключается в поощрении диалога между государствами-членами и, следовательно, создании форума для обмена информацией о наилучших видах практики.

14. Говоря конкретнее, для организации своих учебных мероприятий в области технического сотрудничества Отдел может в принципе использовать три основных источника финансирования. Во-первых, Отдел продолжает поддерживать с Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения давно установленные партнерские отношения в деле совершенствования статистических данных, особенно в области проведения раз в десять лет переписи населения, обследований и статистики записи актов гражданского состояния и естественного движения населения. В 2001 году в рамках этих партнерских отношений была оказана поддержка в проведении пяти международных практикумов и четырех национальных учебных курсов и представлено восемь консультативных заключений в области географических информационных систем, организации проведения переписи, обработки данных переписи, методологии проведения переписи и демографических прогнозов. Кроме того, по линии данного механизма партнерства была оказана также поддержка в проведении еще двух общих семинаров в области организации статистических систем и управления их деятельностью и решения проблем развития статистики в странах с переходной экономикой.

15. Вторым механизмом является регулярная программа технического сотрудничества Отдела, в рамках которой задействованы один межрегиональный консультант по национальным счетам и один

консультант по информатике. Шесть проведенных практикумов и шесть представленных консультативных заключений в рамках программы в 2001 году охватывали такие вопросы, как статистика торговли (страны Латинской Америки и южной части Африки); национальные счета (страны Африки и Западной Азии); распространение и сбыт статистических данных, а также деятельность статистических организаций (страны Содружества Независимых Государств); статистика записи актов гражданского состояния и естественного движения населения (Латинская Америка); классификации (Африка); статистика инвалидности (Африка); и переписи населения и жилого фонда (в глобальном масштабе). В рамках программы была оказана также поддержка в предоставлении стипендий в области статистики окружающей среды и деятельности статистических организаций и обеспечено финансирование участия представителей развивающихся стран и стран с переходной экономикой в работе конференции Международного института статистики в Сеуле. Кроме того, руководители и сотрудники Отдела совершили не менее 50 выездов в страны в рамках программы для предоставления консультативных услуг по вышеупомянутым тематическим областям развивающимся странам и странам с переходной экономикой.

16. Третьим источником финансирования является Счет развития Организации Объединенных Наций. В настоящий момент Отдел располагает двумя действующими программами — одна со странами Карибского сообщества (КАРИКОМ), а другая — со странами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Третья программа была недавно одобрена в сотрудничестве с Экономической и социальной комиссией для Западной Азии (ЭСКЗА). Все региональные программы, финансируемые по линии Счета развития Организации Объединенных Наций, нацелены на укрепление региональных возможностей развития статистики в регионе путем создания сетей экспертов и разработаны в тесной консультации со статистическими управлениями в соответствующих регионах в целях определения направленности программ.

17. Основными тематическими областями программы КАРИКОМ являются организация проведения переписи, социальная и гендерная статистики, а также статистика окружающей среды. В течение 2001 года в вышеупомянутых тематических облас-

тах было проведено три совещания групп экспертов и представлено три консультативных заключения. Основными тематическими областями программы АСЕАН являются национальные и вспомогательные счета, показатели развития и организация статистической деятельности и управление ею. В 2001 году было проведено семь практикумов в вышеупомянутых тематических областях, а также в области распространения и сбыта статистических данных, статистики цен и статистики неорганизованного сектора. В рамках программы было представлено четыре консультативных заключения в области распространения и сбыта статистических данных, организации статистической деятельности и управления ею и статистики неорганизованного сектора. В рамках программы АСЕАН была оказана также поддержка в обеспечении участия руководителей статистических управлений региона АСЕАН в работе конференции Международного института статистики в Сеуле. Наконец, проект АСЕАН позволил Статистическому отделу Организации Объединенных Наций провести технологическую модернизацию отдельных статистических управлений в субрегионе. Что касается новой программы ЭСКЗА, реализация которой должна начаться в 2002 году, то ее основными тематическими областями являются организация статистической деятельности и управление ею, организация и согласование методологии проведения переписи и статистика окружающей среды.

## V. Вопросы для обсуждения

18. Комиссия, возможно, пожелает:

а) высказать замечания относительно описания укрепления статистического потенциала, содержащегося в настоящем докладе, и роли технического сотрудничества в этой области;

б) дать руководящие указания в отношении направленности программы технического сотрудничества Статистического отдела Организации Объединенных Наций;

с) решить, какие конкретные темы, связанные с укреплением статистического потенциала, если таковые имеются, она хотела бы рассмотреть на будущих сессиях.

### Примечания

<sup>1</sup> См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1994 год, Дополнение № 9* (E/1994/29), глава V.

<sup>2</sup> См. там же, *1999 год, Дополнение № 4* (E/1999/24), глава VIII.