

Statistical Commission
Thirty-sixth session
1-4 March 2005
Item 7(a) of the provisional agenda
Statistical capacity-building

Background document
Available in Arabic, English, French
Portuguese, Russian, Spanish

Russian version

**MAKING THE CASE:
NATIONAL STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF STATISTICS (NSDS)**

Prepared by the Partnership in Statistics for Development
in the Twenty-first Century (PARIS 21)



Национальная стратегия для развития статистики (НСРС)

Секретариат PARIS 21

Ноябрь 2004 г.

Цель этого доклада состоит в том, чтобы обосновать целесообразность принятия стратегического подхода к развитию национальной статистики, имеющей важное значение в рамках таких программ как Стратегия сокращения бедности и стратегии развития секторов экономики. Он объясняет, почему правительствам, обществу в целом и международному сообществу необходима хорошая статистика и почему полезен стратегический подход к ее развитию.



Почему хорошая статистика важна для развития?

Всем правительствам необходима хорошая статистика, но особенно она необходима развивающимся странам. Ввиду того, что ресурсы ограничены, важно, чтобы они использовались эффективно, и для этого необходима хорошая статистика. Существует все возрастающее общее понимание того, что развитие во многих странах, и особенно в бедных странах, не было успешным в прошлом, потому что предпринимаемые усилия не были ориентированы на **достижение результатов**. Совсем недавно на Втором заседании международного круглого стола по вопросам управления для достижения результатов, состоявшегося в Марракеше (Марокко) в феврале 2004 г., было подчеркнуто, что «управление, ориентированное на достижение результатов, предполагает акцентирование на достижение желаемых результатов и последствия (например, на сокращение бедности) и определение того, что должно быть сделано для достижения целей. Она также предполагает установление и определение основных целей развития и индикаторов, необходимых для оценки достигнутого прогресса в ходе реализации и при завершении программ».

По сравнению с прошедшим десятилетием или большим периодом в настоящее время необходим больший акцент, как для развивающихся стран, так и для международного сообщества, на то, чтобы **разработка политики опиралась на информацию о фактических процессах и явлениях**. В этом контексте важная роль принадлежит статистике. Хорошая статистика обеспечивает основу для принятия правильных решений, помогает правительствам определять наилучший курс действий в решении сложных проблем; она необходима для управления процессом предоставления основных услуг и незаменима для обеспечения подотчетности и прозрачности. Хорошая статистика – ключевой компонент хорошего управления. Она также обеспечивает хорошую основу для разработки, управления, мониторинга и оценки национальной политики в реализации Стратегии сокращения бедности и для мониторинга прогресса в реализации Целей развития в тысячелетии. **Хорошая статистика, следовательно – это важный элемент развития**: данные статистики измеряют затраты, продукцию и влияние этих процессов, предоставляя надежную оценку ключевых и социальных показателей, охватывающих все аспекты экономического процесса, включая инфляцию и уровень жизни.

Для каких целей необходима статистика?

“Статистика – это глаза лиц, принимающих решения по вопросам формирования политики”, Кейт Мухаканиси, Директор Отдела экономики Министерства финансов, планирования и экономического развития Уганды

“Вы можете помочь нам, политикам, спасти жизни, если вы дадите нам статистику, отражающую реальность”, д-р Кателе Калумба, министр финансов и экономического развития Замбии

“Надежные данные представляют важное оружие в борьбе с бедностью”, Тадао Чино, Президент Азиатского банка развития

“Если Вы не можете измерить процесс, Вы не можете им управлять”, Роберт Каплан и Давид Нортон, «Организация деятельности, нацеленная на реализацию стратегии»

Почему для развития статистики необходим стратегический подход?

Официальная статистика производится национальными статистическими системами (НСС), которые охватывают производителей данных, аналитиков и потребителей. В развивающихся странах, однако, многие национальные системы не могут обеспечивать потребности потребителей. Хорошая статистика требует значительных затрат, а во многих развивающихся странах статистические системы недофинансированы и не функционируют должным образом. Если не улучшить статистические системы, недостаток надежных статистических данных будет тормозом социально-экономического развития. Необходимость улучшений широко признана, однако ресурсы ограничены, и непросто сделать выбор между конфликтующими приоритетами. Необходимы взвешенные решения по вопросу о том, как наилучшим образом развивать статистику; нередко необходима реформа всей системы. Этому может способствовать разработка и реализация стратегических планов, интегрированных в национальные политические процессы и охватывающих все секторы и всех потребителей. *Национальные стратегии развития статистики (НСРС)* обеспечивают хорошую основу и план действий для укрепления статистического потенциала с тем, чтобы обеспечить текущие и будущие потребности в информации. В частности, цель состоит в том, чтобы скоординировать стратегию развития статистики с более широкими стратегиями национального развития, ориентированными на сокращение бедности. Во многих странах процессы подготовки стратегий сокращения бедности предоставляют хорошую возможность для идентификации потребностей в данных, а также для выявления приоритетных областей, в которых необходимы инвестиции и улучшения. Разработка стратегий сокращения бедности также обеспечивает понимание того, как эти стратегии должны быть подготовлены и реализованы.

Национальная стратегия развития статистики должна:

- Разрабатываться и осуществляться страной при политической поддержке на высоком уровне
- Быть ориентированной на спрос на данные и быть интегрированной с политикой, определяющей процессы национального развития
- Разрабатываться на основе консультаций и сотрудничества
- Охватывать все статистические секторы и потребности потребителей данных и обеспечивать видение перспективы и стратегический план развития статистики
- Содержать интегрированную программу развития статистики с целью укрепления потенциала, обеспечивающую достижение результатов, устанавливающую приоритеты и график работы, включающую план реализации, мониторинг и оценку; она должна быть в то же время достаточно гибкой, чтобы позволять реагировать на изменения
- Предусматривать пути преодоления институциональных и организационных ограничений, включая ограниченность ресурсов, с тем чтобы обеспечить устойчивое развитие статистических систем и продуктов
- Обеспечивать высокое качество данных, используя наилучший международный опыт и стандарты
- Основываться на том, что уже достигнуто или разрабатывается, и предусматривать продолжение процесса удовлетворения насущных потребностей в статистических данных в течение периода разработки НСРС
- Учитывать потребности потребителей данных и в то же время быть реалистичной в отношении ресурсов
- Служить согласованной основой для получения международной поддержки в развитии статистики

Что такое хорошая статистика?

Лакмусовая бумажка для определения хорошей статистики – это ее качество, доступность и эффективность в ее производстве. Хорошая официальная статистика должна иметь несколько

характеристик. Хорошая статистика должна обеспечивать потребности потребителей данных. Официальная статистика должна быть доступна широкому кругу общественных (государственных) и частных потребителей, она должна быть объективной и надежной. Хорошая статистика также должна иметь широкий охват с тем, чтобы обеспечить все потребности разработчиков политики и информировать общественность для того, чтобы она могла оценивать эффективность действий правительства. основополагающие принципы официальной статистики, принятые в ООН, обеспечивают четкие руководящие положения относительно роли официальной статистики и того, что необходимо для обеспечения профессионализма производителей данных, и как добиться доверия к данным, которые они производят.

Стратегическое планирование статистики не является чем-то новым, и многие страны уже проделали большую работу с международной поддержкой с целью развития их статистических систем. Однако инвестиции в статистику в большинстве развивающихся стран в основном остаются на низком уровне. Официальная статистика, подобно обеспечению законности и общественного порядка, представляет общественное благо, которое должно финансироваться главным образом налогоплательщиками. Даже в наиболее развитых странах только небольшая часть статистического выпуска может финансироваться за счет продажи информации или консультативных услуг. Поскольку основное использование данных состоит в том, чтобы информировать о деятельности правительства, и ценность информации возрастает по мере расширения использования данных, то почти все страны предпочитают финансировать свои статистические системы из государственного бюджета. Однако во многих развивающихся странах в дополнение к государственному финансированию укрепления статистического потенциала может потребоваться поддержка со стороны других партнеров.

НСРС как катализатор изменений

Значительное число стран уже продемонстрировали, что статистика может быть улучшена путем разработки всеохватывающей НСРС, интегрированной в процессы национальной политики. Стратегический подход может содействовать тому, что статистика будет в распоряжении соответствующих органов управления для формулирования политики национального развития и выделения ресурсов на укрепление статистического потенциала с определением приоритетов. Планы реализации могут охватывать всю национальную статистическую систему или фокусироваться на конкретные области, в которых необходимо укрепление потенциала. В некоторых случаях, например, стратегии могут концентрировать свое внимание вначале на организационных вопросах; в других случаях внимание может быть уделено таким приоритетным областям, как мониторинг бедности. Однако на чем бы акцент ни был сделан в плане действий, процесс стратегического планирования и установление приоритетов должны быть встроены в контекст национальной статистической системы. В последнее время было предпринято значительное число международных инициатив с целью оказания помощи в улучшении подготовки статистических данных, однако основное внимание в них уделено конкретным показателям или какому-то виду деятельности, например, обследованию домашних хозяйств. В то же время во многих случаях, хотя эти программы содействовали улучшению подготовки данных, часто достигнутые улучшения не удавалось поддерживать длительное время. Основная проблема состояла в том, что многие программы разрабатывались с целью обеспечения насущных потребностей в данных, а не с целью укрепления потенциала на долгосрочную перспективу. В некоторых случаях, когда программы инициировались донорами, не было вовлеченности и ответственности страны, и потенциал фактически сокращался, поскольку ограниченные ресурсы забирались у других видов деятельности. В других случаях создавались параллельные системы сбора данных, что приводило к дублированию и неэффективному использованию ограниченных ресурсов. Относительно небольшое число видов деятельности были частью хорошо координированных программ, содержащих описание приоритетов, в которых уделено внимание организационным и институциональным ограничениям, а также производству данных. Хотя жизненно важно продолжать эти виды деятельности, также не менее важно, чтобы развивающиеся страны восстановили контроль, и чтобы международная поддержка была



интегрирована в НСРС. Эти вопросы обсуждаются в документе ООН «Некоторые руководящие принципы для использования положительного опыта технического сотрудничества в области статистики», содержащем описание наилучших примеров международной помощи.

Во многих странах финансовые ресурсы ограничены и в отношении статистической деятельности должны быть установлены четкие приоритеты. В то же время улучшения требуют выделения дополнительных ресурсов. Потребители данных должны играть важную роль в обоих процессах. Хорошо продуманная НСРС может помочь в обеспечении доверия в отношении процессов и выпуска национальных статистических систем и разорвать порочный круг недофинансирования и недостаточно эффективной работы. НСРС должна обеспечить основу для организации национального и международного финансирования и координации поддержки со стороны партнеров развития.

Как НСРС связана с другими существующими программами в каждой стране

Признание необходимости стратегического подхода не является чем-то новым. Целый ряд более ранних инициатив и программ был предпринят с целью обоснования этой необходимости и содействовал развитию такого подхода, в частности *Аддис-Абебский план действий по статистике в 1990-х годах* (подготовленный Экономической комиссией ООН для Африки), который был основан на *национальных планах развития статистики, ориентированных на спрос на данные и потребности потребителей*. Эффективная НСРС должна принять во внимание существующую работу и программы в каждой стране и основываться на них. Например, многие страны уже начали предпринимать усилия с целью улучшения их статистических систем как важного компонента их Стратегии сокращения бедности и мониторинга реализации Целей развития в тысячелетии. НСРС может быть разработана в нескольких формах в зависимости от стадии развития статистической системы, потребностей и перспектив.

Важные международные концептуальные схемы и инструменты оценки, необходимые для поддержки НСРС, включают:

- ◆ Общий стандарт распространения данных (ОСРД), разработанный МВФ, в котором уже участвует большое число стран, основан на главных элементах “Основных принципов официальной статистики” ООН и принимает во внимание четыре ключевых аспекта таких как i) адекватность, охват, своевременность и периодичность, ii) качество, iii) целостность процесса производства данных и iv) доступность данных общественности. Он важен для разработки и распространения данных, включая планирование улучшений с целью приближения национальных процедур к передовому опыту.
- ◆ Многолетняя интегрированная статистическая программа, подготовленная Отделом статистики Европейского союза (Евростатом) и используемая во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии в качестве механизма планирования на ряд лет для установления приоритетов в использовании национальных ресурсов и международной помощи.
- ◆ Основа оценки качества данных (ООКД), подготовленная МВФ на основе ОСРД, обеспечивает интегрированную и гибкую основу для оценки качества данных, используемых для формирования макроэкономической и социальной политики.
- ◆ Показатели укрепления статистического потенциала, разработанные PARIS 21 и основанные на ООКД, обеспечивают средство, которое может быть использовано странами для идентификации сильных и слабых сторон национальной статистической системы и мониторинга прогресса в укреплении статистического потенциала.

В основе всех этих материалов лежит стратегический подход, и страны должны использовать тот опыт и те знания, которые они уже имеют. Например, те страны, которые являются участниками ОСРД, смогут использовать основные положения ОСРД для обеспечения основы формирования национальной стратегии развития статистики, включая основу для определения приоритетов в деле



улучшения статистики в условиях жестко ограниченных ресурсов и определения того, в каких областях потребуется внешнее техническое и финансовое содействие. Участие стран в ОСРД обеспечивает хороший сигнал потребителям данных и партнерам развития статистики о том, что у страны серьезные намерения в отношении статистики и что она уже предпринимает усилия с целью преодоления недостатков. Страны, которые тесно работают с Евростатом, или которые намерены инвестировать в укрепление их статистического потенциала с помощью кредита у Всемирного банка в соответствии с его программой кредитования укрепления статистического потенциала (STATCAP), смогут использовать НСРС в качестве основы для разработки плана инвестиций в статистику или программы сотрудничества.

Заключительные замечания

Суммируя сказанное выше, следует отметить, что правительство, общество в целом и международные организации нуждаются в хорошей статистике. Она необходима для развития, однако во многих странах национальные статистические системы не могут обеспечить существующие и будущие потребности в данных. НСРС обеспечивает эффективный механизм укрепления статистического потенциала на долговременной основе в качестве элемента общей политики национального развития. **Ценность НСРС состоит в том, что она обеспечивает стратегическое планирование и установление приоритетов в контексте общей статистической системы, охватывая все области данных и потребителей, а также наиболее важные организационные и институциональные вопросы.** Она основывается на текущей работе и обеспечивает внутренне согласованную основу для принятия решений по вопросам финансирования правительством и для координирования помощи со стороны внешних доноров.

Представляется важным, чтобы правительства стран инициировали процессы в области НСРС. Первый шаг в этом направлении состоит в том, чтобы разработать «дорожную карту» в отношении основных этапов разработки, определяющую основные этапы и процессы, включая обеспечение политической поддержки на высоком уровне. Партнеры развития статистики (многосторонние и двусторонние) должны отразить эти процессы в их программах оказания помощи и предусмотреть их поддержку в контексте национальных стратегий развития статистики.